

Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 69/2017. Metodologie e criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale.

RELAZIONE di Analisi di Impatto della Regolazione

RELAZIONE AIR**INDICE**

A.	CONTESTO NORMATIVO.....	3
B.	MOTIVAZIONI ALLA BASE DELL'INTERVENTO	6
C.	AMBITO DI INTERVENTO	7
C.1	Struttura e dimensione del mercato dei servizi ferroviari regionali soggetti a OSP	8
C.2	Andamento delle principali grandezze del settore ferroviario regionale	13
C.3	Principali grandezze economiche per Trenitalia e Trenord.....	20
C.4	Focus sui contratti di servizio regionali di Trenitalia e Trenord	23
D.	OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI	31
D.1	Obiettivi generali	31
D.2	Obiettivi specifici	31
E.	DEFINIZIONE E VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE	33
E.1	Introduzione	33
E.2	Descrizione dello status quo.....	33
E.3	Soggetti destinatari dell'intervento regolatorio.....	34
E.4	Scelte di fondo e alternative esaminate	35
E.5	Contributi dalla consultazione pubblica	38
F.	IMPATTO DELL'OPZIONE SCELTA.....	40
	APPENDICE 1.....	43
	APPENDICE 2.....	44

* * *

La presente Relazione di Analisi di Impatto della Regolazione ("Relazione AIR") illustra gli effetti attesi delle misure individuate nell'Atto di regolazione recante "Metodologie e criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale". Essa segue un primo documento AIR che illustrava il contesto normativo, le motivazioni, l'ambito e gli obiettivi dello Schema di Atto di regolazione posto in consultazione, deliberato dall'Autorità in data 5 luglio 2018 (delibera n. 66/2018).

Esso presentava, in particolare, le opzioni regolatorie alternative esaminate e l'opzione preferita confluita poi nel documento di consultazione.

Questa Relazione AIR ripercorre, in sintesi, le analisi svolte e, alla luce degli esiti della consultazione, evidenzia le modifiche apportate e fornisce una conclusiva valutazione di impatto dell'Atto di regolazione.

A. CONTESTO NORMATIVO

Sia a livello nazionale che a livello europeo si distinguono diverse fonti normative che riguardano l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale.

La tabella seguente riporta i principali riferimenti vigenti, mentre per le competenze in materia di ART si rinvia al commento della stessa tabella.

Tabella 1 – Quadro normativo comunitario e nazionale.

Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i Regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, come modificato dal Regolamento (UE) 2016/2338 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016.
Legge 14 novembre 1995, n. 481, recante "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità".
Decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, recante "Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59" (cd. Decreto Burlando).
Decreto-Legge 24 aprile 2017, n. 50, recante "Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo", convertito con modificazioni dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96.
Decreto 28 marzo 2018, n. 157, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (cd. "Decreto costi standard"), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 126 del 01/06/2018.

A livello comunitario, il Regolamento (CE) n. 1370/2007 disciplina le modalità di affidamento dei servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e ferrovia. Il Regolamento (UE) 2016/2338 del cd. "4° pacchetto ferroviario", che ha introdotto importanti novelle al Regolamento (CE) n. 1370/2007, considera la ricerca dell'efficienza una tra le finalità più importanti da perseguire¹. Con riguardo ai temi del procedimento regolatorio oggetto della presente analisi di impatto della regolazione, si rileva quanto segue.

- Il considerando 4 recita: «*Gli obiettivi principali definiti nel Libro bianco della Commissione del 12 settembre 2001, "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte", consistono nel garantire servizi di trasporto passeggeri sicuri, efficaci e di qualità grazie a una concorrenza regolamentata, che assicuri anche **la trasparenza e l'efficienza dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri**, tenendo conto, in particolare, dei fattori sociali, ambientali e di sviluppo regionale*».
- L'art. 2-bis, paragrafo 2, stabilisce che «*le specifiche degli obblighi di servizio pubblico e la collegata compensazione dell'effetto finanziario netto degli obblighi di servizio pubblico devono: a) conseguire gli obiettivi della politica del trasporto pubblico **in modo efficiente in termini di costi**; b) sostenere finanziariamente, a lungo termine, la prestazione del trasporto pubblico di passeggeri secondo i requisiti stabiliti nella politica del trasporto pubblico*».
- L'art. 4, paragrafo 1, lettera b), dispone che «*i contratti di servizio pubblico [...] stabiliscono in anticipo, **in modo obiettivo e trasparente**: i) i parametri in base ai quali deve essere calcolata*

¹ Infatti, il considerando 5 del Regolamento (UE) 2016/2338 recita: «*Un obiettivo specifico del presente regolamento è rafforzare la qualità, la trasparenza, l'efficienza e le prestazioni dei servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri*».

l'eventuale compensazione; ii) la natura e la portata degli eventuali diritti in esclusiva concessi, in modo da impedire una compensazione eccessiva».

- L'art. 5, paragrafo 4-bis, prevede che l'ente affidante «*ha facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico inerenti a servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri [...] qualora tale contratto si traduca in un **miglioramento della qualità dei servizi o dell'efficienza**, o di entrambi, in termini di costi rispetto al contratto di servizio pubblico aggiudicato in precedenza*». Inoltre, l'ente affidante «*valuta periodicamente se l'impresa ferroviaria ha conseguito i suoi obiettivi per il **soddisfacimento dei requisiti di prestazione** stabiliti nel contratto e [...] adotta misure appropriate e tempestive, inclusa l'applicazione di penalità contrattuali effettive e dissuasive, se i miglioramenti richiesti della qualità dei servizi o dell'efficienza, o di entrambi in termini di costi non siano stati conseguiti*».
- Il punto 5 dell'Allegato precisa che, allo scopo di evitare le sovvenzioni incrociate, «*quando un operatore di servizio pubblico presta sia servizi compensati soggetti a obblighi di servizio di trasporto pubblico sia altre attività, la contabilità dei suddetti servizi pubblici deve essere tenuta separata*».

A livello nazionale, la necessità di spronare le gestioni dei servizi di pubblica utilità verso l'efficienza si riscontra già nella Legge 481/1995 che, all'art. 1, si propone la finalità di «*garantire la **promozione della concorrenza e dell'efficienza** nel settore dei servizi di pubblica utilità, [...] nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori, tenuto conto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo. Il sistema tariffario deve altresì armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse.*»

Nel perseguire tali finalità, l'art. 2, comma 12, della Legge 481/1995 conferisce alle Autorità indipendenti una serie di prerogative; tra queste:

- alla lettera e) si assegna il compito di stabilire e aggiornare, in relazione all'andamento del mercato, «*le modalità per il recupero dei costi eventualmente sostenuti nell'interesse generale in modo da assicurare la qualità, l'**efficienza del servizio** e l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale, nonché la realizzazione degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse*»;
- alla lettera f) si assegna il compito di emanare «*le direttive per la **separazione contabile e amministrativa** e verifica[re] i costi delle singole prestazioni per assicurare, tra l'altro, la loro corretta **disaggregazione e imputazione per funzione svolta**, per area geografica e per categoria di utenza evidenziando separatamente gli oneri conseguenti alla fornitura del servizio universale definito dalla convenzione*»;
- alla lettera l) si assegna il compito di diffondere «*la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi al fine di garantire la **massima trasparenza***»;
- alla lettera n) si assegna il compito di verificare «*la congruità delle misure adottate dai soggetti esercenti il servizio al fine di [...] verificare periodicamente la qualità e l'**efficacia delle prestazioni** all'uopo acquisendo anche la valutazione degli utenti*».

L'art. 18, comma 1, del D.Lgs. 422/1997 stabilisce che: «*L'esercizio dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati, [...] deve rispondere a principi di **economicità ed efficienza***».

Allo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità nelle gestioni dei servizi di trasporto regionale e locale, l'art. 18, comma 2, lettera *g-bis*), del D.Lgs. 422/1997 stabilisce, **con particolare riferimento ai servizi di trasporto pubblico ferroviario**, che le regioni e gli enti locali debbano garantire, per l'affidamento dei servizi, *«la definizione di meccanismi certi e trasparenti di aggiornamento annuale delle tariffe in coerenza con l'incremento dei costi dei servizi, che tenga conto del necessario miglioramento dell'efficienza nella prestazione dei servizi, del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, [...], del tasso di inflazione programmato, nonché del recupero di produttività e della qualità del servizio reso.»*².

Ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera *f*) del D.L. 201/2011 (come modificato dall'art. 48, comma 6, lettera *b*), del D.L. 50/2017), con riferimento al trasporto pubblico locale, l'Autorità di regolazione dei trasporti (nel prosieguo anche ART), **«determina la tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario; per tutti i contratti di servizio prevede obblighi di separazione contabile tra le attività svolte in regime di servizio pubblico e le altre attività»**.

Inoltre, ai sensi dell'art. 37, comma 3, lettera *b*), del D.L. 201/2011, l'Autorità **«determina i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate e può imporre, se necessario per garantire la concorrenza, la separazione contabile e societaria delle imprese integrate»**.

I costi standard sono riferiti preliminarmente al riparto del Fondo nazionale dei trasporti, ex art. 27, comma 2, lettera *b*), del d.l. n. 50/2017 ed art. 1, comma 84, della l. n. 147/2013 e costituiscono elemento di riferimento per la quantificazione delle compensazioni economiche e dei corrispettivi da porre a base d'asta, determinati ai sensi dell'art. 17, comma 1, del d. lgs. n. 422/1997 e delle normative europee sugli OSP (art. 27, comma 8-bis), del d.l. n. 50/2017). Il costo standard ha come riferimento il calcolo del costo totale di fornitura del servizio di trasporto, il cui valore è dato dalla somma di tre principali componenti: costi operativi, ammortamenti e margine di utile ragionevole.

Con D.M. del 28 marzo 2018, n. 157 (che si applica ai contratti di servizio sottoscritti successivamente al 16/06/2018), il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha definito i costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale.

² L'art. 17 del D.Lgs. 422/1997 stabilisce che: *«Le regioni, le provincie e i comuni, allo scopo di assicurare la mobilità degli utenti, definiscono [...] obblighi di servizio pubblico, prevedendo nei contratti di servizi le corrispondenti compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, determinate secondo il criterio dei costi standard che dovrà essere osservato dagli enti affidanti nella quantificazione dei corrispettivi [...], tenendo conto [...] dei proventi derivanti dalle tariffe e di quelli derivanti dalla eventuale gestione di servizi complementari alla mobilità.»*. Successivamente, l'art. 1, comma 84, della Legge 147/2013 ha stabilito che i costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, nonché i criteri per l'aggiornamento e l'applicazione degli stessi, sarebbero stati definiti con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), secondo criteri di uniformità a livello nazionale. [ie il D.M. 157/2018].

B. MOTIVAZIONI ALLA BASE DELL'INTERVENTO

Con la delibera n. 69/2017 del 18 maggio 2017, l'Autorità ha avviato un procedimento per l'individuazione di metodologie e criteri per definire obiettivi di efficientamento delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale passeggeri connotati da obblighi di servizio pubblico, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettere a) e f) del Decreto Legge n. 201/2011.

Tali metodologie e criteri, in coerenza con le Misure regolatorie approvate con la delibera n. 49/2015 "Misure regolatorie per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri e definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici e avvio di un procedimento per la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento", devono, secondo quanto indicato nella delibera 69/2017:

- a) essere orientati ad assicurare la trasparenza e l'accessibilità delle informazioni pertinenti;
- b) portare alla fissazione, a cura dell'ente affidante il servizio di trasporto ferroviario regionale, di obiettivi di efficientamento della gestione del servizio di trasporto da parte dell'impresa ferroviaria (nel prosieguo, "IF").

Pertanto, la motivazione principale dell'intervento regolatorio, ai sensi della normativa già richiamata, è quella di fornire agli enti affidanti criteri e principi per l'individuazione di obiettivi di efficienza ed efficacia che costituiscano un impegno contrattuale, all'esito delle procedure di affidamento dei servizi ferroviari regionali.

Si osserva, peraltro, che la procedura di affidamento largamente seguita in Italia dagli enti affidanti dei servizi ferroviari regionali connotati da obblighi di servizio pubblico (nel prosieguo, "OSP") è quella di aggiudicazione diretta, incluso il servizio universale di lunga percorrenza³. Al momento, si registrano poche eccezioni a tale procedura (l'Emilia Romagna e la Valle d'Aosta hanno affidato con gara il TPL ferroviario).

Al fine di garantire una corretta applicazione della metodologia per l'individuazione degli obiettivi di efficientamento delle gestioni dei contratti di servizio regionali, appare opportuno includere nell'intervento regolatorio specifici obblighi per le IF in materia di contabilità regolatoria e separazione contabile.

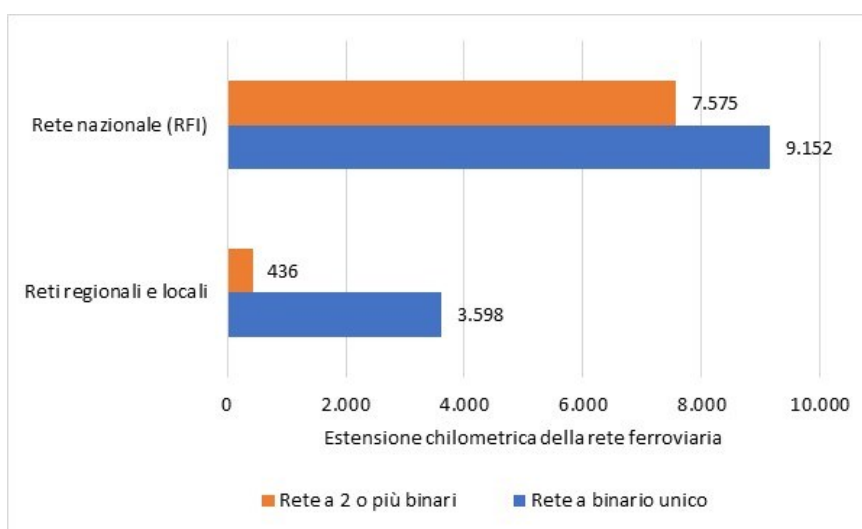
³ Contratto decennale 2017-2026 firmato da Trenitalia a gennaio 2017 col Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

C. AMBITO DI INTERVENTO

L'intervento di regolazione riguarda i mercati dei servizi ferroviari regionali passeggeri connotati da OSP, che utilizzano sia porzioni di rete nazionale che reti locali (interconnesse o isolate).

Per quanto riguarda le caratteristiche dell'infrastruttura ferroviaria, la figura seguente fornisce l'estensione della rete nazionale gestita da RFI e del complesso delle reti regionali e locali, differenziando il caso di binario singolo da quello con 2 o più binari⁴.

*Figura 1 – Estensione chilometrica della rete ferroviaria (elettrificata e non) per tipologia di binario al 30/06/2016.
(Fonte: Elaborazioni ART su dati MIT).*



La rete nazionale si estende per 16.727 km e oltre il 45% di essa è caratterizzata dalla presenza di 2 o più binari; le reti regionali e locali si estendono globalmente per 4.034 km e sull'89% di tale estensione è presente un binario singolo. Si evidenzia che, oltre certi livelli di traffico, la presenza di un binario unico genera effetti sulla propagazione dei ritardi dei treni.

Attualmente, oltre al gestore della rete nazionale, in Italia si contano 12 gestori di reti regionali, 5 dei quali gestiscono reti interconnesse.

Allo scopo di accelerare il conseguimento degli standard tecnologici e di sicurezza delle linee ferroviarie regionali con quelli della rete nazionale, l'art. 47 del D.L. 50/2017 individua RFI quale unico soggetto responsabile della realizzazione dei necessari interventi tecnologici sulle linee regionali, previ appositi contratti con le Regioni interessate. Inoltre, con decreti del MIT, si provvederà a identificare le linee ferroviarie regionali di maggiore rilevanza⁵; tra di esse, le linee che riceveranno la qualificazione di infrastruttura ferroviaria nazionale saranno trasferite a RFI, la quale ne assumerà la gestione nell'ambito del contratto di servizio con lo Stato.

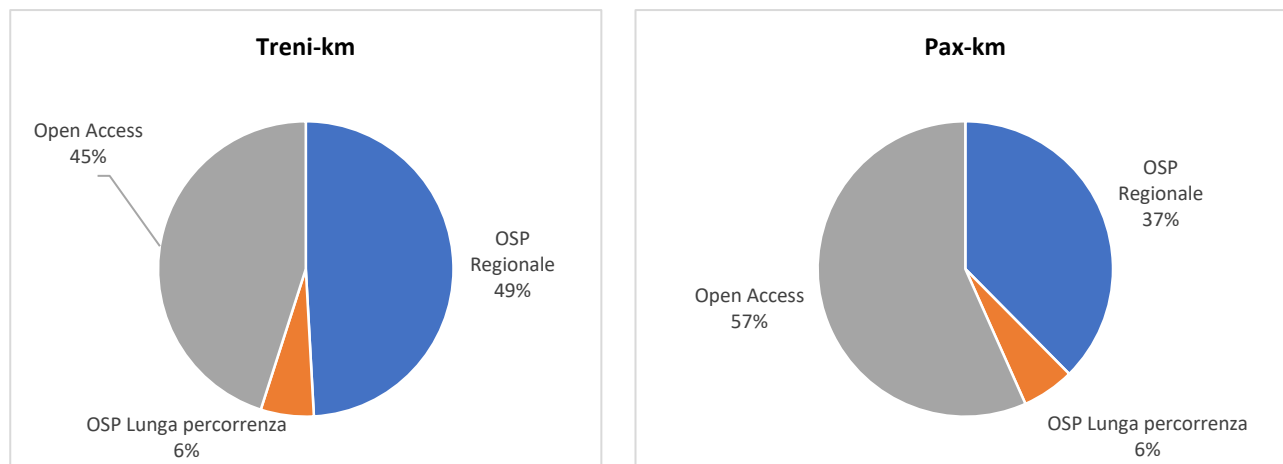
⁴ Fonte: MIT, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti anni 2015-2016, Tab. IV.2.4.

⁵ Col Decreto 18 aprile 2018 il MIT ha identificato un primo elenco di linee che possono essere destinatarie di finanziamenti dello Stato per eventuali investimenti.

C.1 Struttura e dimensione del mercato dei servizi ferroviari regionali soggetti a OSP

Il comparto dei servizi regionali soggetti a OSP rappresenta una porzione significativa del settore ferroviario passeggeri a livello nazionale, sia in termini di treni-chilometri che di passeggeri-chilometro.

*Figura 2 – Offerta (in treni-km) e domanda (in pax-km) di trasporto sulla rete ferroviaria italiana (2017).
(Fonte: Elaborazioni ART su dati IRG-Rail).*

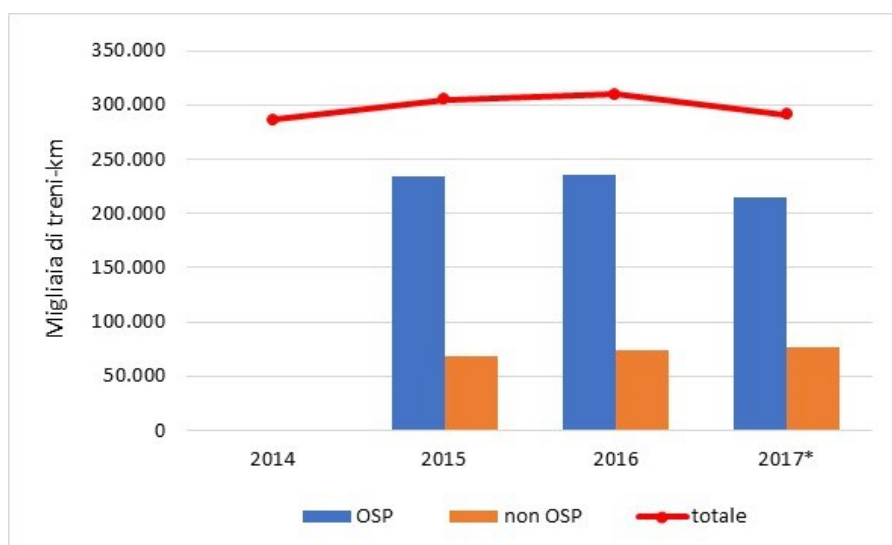


Il settore annovera 23 imprese ferroviarie (data base IRG Rail; dati 2017). Le prime cinque imprese, in ordine di quota di mercato, sono: Trenitalia, Trenord, EAV, TPER e GTT. Con riferimento ai pax-km trasportati da queste cinque imprese, l'indice HHI vale 5.582, a dimostrazione che il mercato è fortemente concentrato⁶.

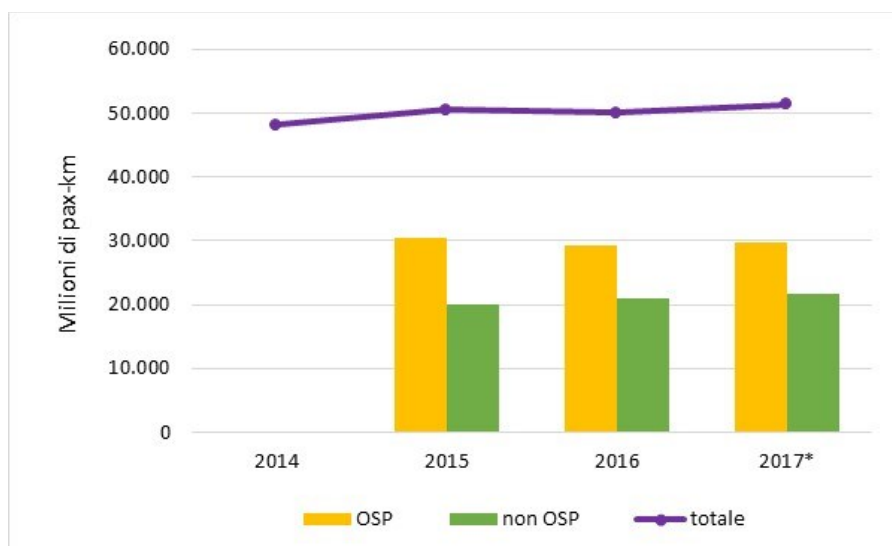
Con riferimento all'andamento temporale della produzione relativa ai servizi ferroviari in Italia, sia nazionali che regionali, tra il 2014 e il 2017, in termini di treni-km si è registrata dapprima una crescita di oltre l'8% cui è seguita una marcata flessione; invece, in termini di passeggeri-km la progressione è lenta ma continua (n.b.: fino al 2014 i dati venivano raccolti senza distinguere le due componenti OSP e non OSP) (Figura 2).

*Figura 3 – Andamento del traffico ferroviario in Italia nel periodo 2014-2017.
(Fonte: elaborazioni ART su dati IRG-Rail).*

⁶ L'indice di Herfindahl-Hirschman (HHI) è un noto indice di concentrazione dato dalla somma dei quadrati delle quote di mercato delle imprese; tale indice per quote espresse in termini percentuali, presenta valori $0 < HHI \leq 10.000$, con 10.000 nel caso di impresa in monopolio. Negli *Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese* (2004/C 31/03), dove è associato un livello di maggiore preoccupazione concorrenziale ad un HHI superiore a 2.000.



* Anno con dati non consolidati (20 novembre 2018)



* Anno con dati non consolidati (20 novembre 2018)

Quel che si osserva è uno spostamento dell'offerta dal segmento OSP al segmento Open Access segnalando come quest'ultimo abbia sottratto domanda ai servizi OSP, in particolare alla medio-lunga percorrenza, grazie alla concorrenza esercitata dai servizi di alta velocità.

Nel decennio 2006-2015 il numero di passeggeri trasportati per ferrovia in Italia è passato da 753,5 milioni a 872,6 milioni, con un incremento percentuale del 16% circa⁷; ciascun passeggero effettua una percorrenza media di 60 km ma, con riguardo al solo trasporto regionale, questo valore diventa 38 km.

Con riferimento ai **solli servizi OSP regionali**, secondo i dati pubblicati nel "Rapporto Pendolaria 2017" di Legambiente, relativi all'intera rete ferroviaria italiana e suddivisi per regioni, nel 2017 hanno viaggiato sulla rete oltre 2,84 milioni di passeggeri al giorno.

Anche sotto un profilo economico, il valore del settore è rilevante. Nel 2016 i ricavi totali (comprensivi dei corrispettivi da contratto di servizio) del settore del trasporto ferroviario regionale ammontano a circa 4.479

⁷ Fonte: MIT, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti anni 2015-2016, Tab. IV.2.6a.

milioni di euro. Il rapporto tra ricavi da traffico e ricavi totali, ossia inclusivi dei contributi pubblici, è pari al 31% circa⁸.

Con riguardo al numero degli operatori nel settore, partendo dai contratti del servizio di trasporto pubblico locale passeggeri stipulati dalle Regioni e Province Autonome, sono state individuate 23 IF (inclusa Trenitalia) esercenti regolare servizio su base regionale⁹ (cfr. Appendice 1), di cui 7 operative solo su rete isolata¹⁰ (tra queste, una operante su Concessione Governativa ed una tramite Gestione Ministeriale¹¹).

La tabella seguente elenca i contratti di servizio attivi in ciascuna regione con le IF diverse da Trenitalia.

Tabella 2 – Contratti di servizio di trasporto ferroviario regionale attualmente in vigore con IF diverse da Trenitalia.

Regione	Impresa ferroviaria	Azionariato	Scadenza	Note
Abruzzo	TUA s.p.a.	100% Regione Abruzzo	31.12.2018	affidato in house 2019-2027
Basilicata	FAL s.r.l.	100% MIT	31.12.2023	
Calabria	FdC s.r.l.	100% Regione Calabria	31.12.2018	in negoziazione 2019-2032
Campania	EAV s.r.l.	100% Regione Campania	31.12.2018	in negoziazione 2019-2024
Emilia-Romagna	CTI	74% Trenitalia 26% TPER	31.12.2018 contratto ponte	affidato dal 2019 per 22,5 anni
Friuli-Venezia Giulia	FUC s.r.l.	100% Regione Friuli-Venezia Giulia	31.12.2018	in house
Lazio	ATAC s.p.a.	100% Comune di Roma Capitale	23.05.2019	
Liguria	AMT s.p.a.	100% Comune di Genova	15.04.2025	
Lombardia	Trenord s.r.l.	50% Trenitalia 50% Regione Lombardia tramite FNM	31.12.2020	
Lombardia (Linea S5)	ATI Trenord-ATM	-	31.12.2020	
Piemonte	GTT s.p.a.	100% Finanz. Città di Torino Holding *	31.12.2020 contratto ponte	
Piemonte (Linea Domodossola-Iselle)	BLS AG	Azienda privata	2022	
Puglia	FAL s.r.l.	100% MIT	31.12.2021	in negoziazione 2018-2027
Puglia	FdG s.r.l.	Azienda privata	31.12.2021	in negoziazione 2018-2027

⁸ Fonte: Osservatorio TPL del MIT, dati 2016.

⁹ Di cui BLS AG operativa solo da fine 2016 sulla breve tratta Domodossola-Iselle di Trasquera, lunga 18 km, al confine tra Piemonte e Svizzera.

¹⁰ Le IF che operano solo su rete isolata sono: AMT (Azienda Mobilità e Trasporti) in Liguria, ARST (Azienda Regionale Sarda Trasporti) in Sardegna, ATAC nel Lazio, FAL (Ferrovie Appulo-Lucane) in Basilicata, FdC (Ferrovie della Calabria) in Calabria, SSIF (Società Subalpina Imprese Ferroviarie) in Piemonte e FCE (Ferrovia Circumetnea) in Sicilia.

¹¹ Trattasi delle ultime due IF dell'elenco alla nota precedente.

Regione	Impresa ferroviaria	Azionariato	Scadenza	Note
Puglia	Ferrottramviaria s.p.a.	Azienda privata	31.12.2021	in negoziazione 2018-2027, no
Puglia	FSE s.r.l.	100% FSI	31.12.2021	gara nel 2022
Sardegna	ARST s.p.a.	100% Regione Sardegna	03.12.2019	in house
Toscana	TFT s.p.a.	100% La Ferroviaria Italiana **	31.12.2023	
Umbria	Busitalia-Sita Nord	100% FSI	31.12.2019	
Veneto	Sistemi Territoriali	100% Regione Veneto	31.12.2024	
Prov. Aut. Bolzano	SAD s.p.a.	Azienda privata	31.12.2024	
Prov. Aut. Trento	TTE s.p.a.	100% Provincia Aut. Trento	30.06.2019	affidato in house 2019-2024

* Azionista unico: Comune di Torino

** Azionariato pubblico-privato

Si osserva che solo 4 delle imprese ferroviarie che operano su base regionale sono totalmente private (BLS in Piemonte, Ferrovie del Gargano e Ferrottramviaria in Puglia, SAD nella provincia di Bolzano), mentre altre 4 imprese ferroviarie sono partecipate o riconducibili, in termini di controllo, al Gruppo FSI (TPER in Emilia-Romagna, Trenord in Lombardia, Ferrovie del Sud-Est in Puglia, Busitalia-Sita Nord in Umbria).

Per quanto riguarda Trenitalia, la situazione dei contratti di servizio di trasporto ferroviario stipulati con le diverse Regioni è fornita nella tabella seguente.

Tabella 3 – Contratti di servizio di trasporto ferroviario regionale afferenti direttamente a Trenitalia.

Regione	Impresa ferroviaria	Scadenza	Note
Abruzzo	Trenitalia	31.12.2023	
Basilicata	Trenitalia	31.12.2023	
Calabria	Trenitalia	31.12.2017	Proroga in imposizione OSP in corso di negoziazione 2018-2032
Campania	Trenitalia	31.12.2023	
Friuli-Venezia Giulia	Trenitalia	31.12.2019	in proroga tecnica
Lazio	Trenitalia	31.12.2032	stipulato il 22/06/2018
Liguria	Trenitalia	31.12.2032	stipulato il 12/01/2018
Marche	Trenitalia	31.12.2023	
Molise	Trenitalia	31.12.2023	
Piemonte	Trenitalia	31.12.2020 contratto ponte	
Puglia	Trenitalia	31.12.2032	stipulato il 14/06/2018
Sardegna	Trenitalia	31.12.2025	stipulato il 22/08/2017
Sicilia	Trenitalia	31.12.2026	stipulato il 17/05/2018
Toscana	Trenitalia	31.12.2023	
Umbria	Trenitalia	31.12.2032	affidato il 18/06/2018

Regione	Impresa ferroviaria	Scadenza	Note
Valle d'Aosta	Trenitalia	Scaduto	gara in esame aggiudicazione 2019-2023
Veneto	Trenitalia	31.12.2032	stipulato il 11/01/2018
Prov. Aut. Bolzano	Trenitalia	31.12.2024	
Prov. Aut. Trento	Trenitalia	31.12.2024	

Allo scopo di acquisire informazioni utili all'analisi dell'efficienza e efficacia dei servizi regionali, l'Autorità, ai sensi dell'art. 37 comma 3 lettera *d*) del D.L. 201/2011, ha avviato nel luglio 2017 una rilevazione mirata a creare una banca-dati interna utile per successive valutazioni¹². La rilevazione non ha riguardato le reti isolate; viceversa, le 15 IF operanti su reti interconnesse sono state destinatarie di una richiesta di specifiche informazioni da parte dell'Autorità, con riguardo agli aspetti tecnici, economici e produttivi della gestione del servizio. Tale banca dati, denominata EFFI, verrà aggiornata ogni anno con i dati emergenti dalla contabilità regolatoria dei gestori dei servizi, compresi quelli relativi alle gestioni di servizi su reti isolate.

Non tutte le IF interpellate hanno fornito dati congruenti con le richieste inoltrate. È stata dunque necessaria un'attività capillare di controllo/verifica/integrazione delle informazioni per giungere ad un livello accettabile di completamento dell'indagine. Ciononostante, solo 7 IF hanno fornito tutti i dati necessari per il completamento del dataset a cura dell'Ufficio; si noti che tali 7 IF coprono comunque il 97% del valore complessivo della produzione (in treni-km) nel mercato dei servizi ferroviari regionali svolto su rete nazionale e reti regionali interconnesse.

¹² Con l'art. 1, comma 300, della legge 244/2007 è stato istituito l'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale (cd. "Osservatorio TPL") che ha l'obiettivo di creare una banca-dati e un sistema informativo pubblico correlati a quelli regionali e di assicurare la raccolta dei dati trasportistici ed economici utilizzabili ai fini del riparto delle risorse del Fondo nazionale per il TPL. L'Osservatorio TPL contiene utili informazioni correlate ai contratti di servizio, al valore della produzione, ecc., ma questi dati non risultano sufficienti per le finalità qui perseguite.

C.2 Analisi delle principali grandezze del settore ferroviario regionale

Nel presente paragrafo viene fornita una rappresentazione delle principali grandezze economiche ottenute dall'analisi dei dati relativi al periodo 2012-2016 per le seguenti 7 IF:

- EAV (Ente Autonomo Volturno), attiva in Campania;
- FdG (Ferrovie Del Gargano), presente in Puglia;
- Ferrotramviaria, presente in Puglia;
- GTT (Gruppo Torinese Trasporti), attiva in Piemonte;
- TPER (Trasporto Passeggeri Emilia Romagna), attiva in Emilia-Romagna;
- Trenitalia;
- Trenord, presente in Lombardia.

Nella tabella seguente si riportano alcuni dati relativi ai servizi ferroviari connotati da OSP ottenuti attraverso l'indagine.

*Tabella 4 – Dati sui servizi ferroviari connotati da OSP in Italia, su reti nazionale e regionali interconnesse, anno 2016.
(Fonte: elaborazione ART su dati forniti dalle imprese ferroviarie regionali, consolidati rispetto all'analoga tabella contenuta nello Schema di AIR pubblicato in precedenza)*

Servizi regionali	Treni-km (mln)	Pax (mln)	Pax-km (mln)
Nord-ovest	68	293	9.541
Nord-est	40	97	4.476
Centro	48	174	7.325
Sud	34	84	2.649
Isole	13	15	668
Totale Italia	203	662	24.659

In particolare, si focalizza l'attenzione sui due indici "costi operativi / treno-km" e "costi operativi / posti-km", che possono essere utilizzati per rappresentare complessivamente l'efficienza del servizio di trasporto, mentre il rapporto "passeggeri-km / posti-km" è un valido indice di efficacia, soprattutto se disaggregato per linea (come invece non è stato possibile calcolare nel data set dell'Autorità)¹³.

Si osservi che i costi operativi qui considerati non comprendono i costi di accesso e di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e servizi connessi (cd. costi di pedaggio). Quindi, i costi operativi sono ottenuti dalla somma delle seguenti voci:

- costo del lavoro: costo del personale operativo (condotta, scorta, manovra) e degli addetti ad altre mansioni;
- costi di manutenzione: costo di materiali, prodotti e lavoro correlati alla manutenzione ordinaria interna ed esterna;
- altri costi: costi di trazione (elettricità e carburante), costi di acquisizione di servizi da terzi (utenze, affitti, ecc.), altri costi generali (attività commerciali, amministrazione, ecc.).

Invece, per quanto riguarda i ricavi, essi sono dati dalla somma di:

¹³ Si puntualizza che nei posti-km a cui si fa riferimento sono conteggiati solo i "posti a sedere".

- corrispettivi da contratto di servizio;
- ricavi da traffico;
- altri ricavi (locazioni immobiliari, affitto spazi pubblicitari, ecc.).

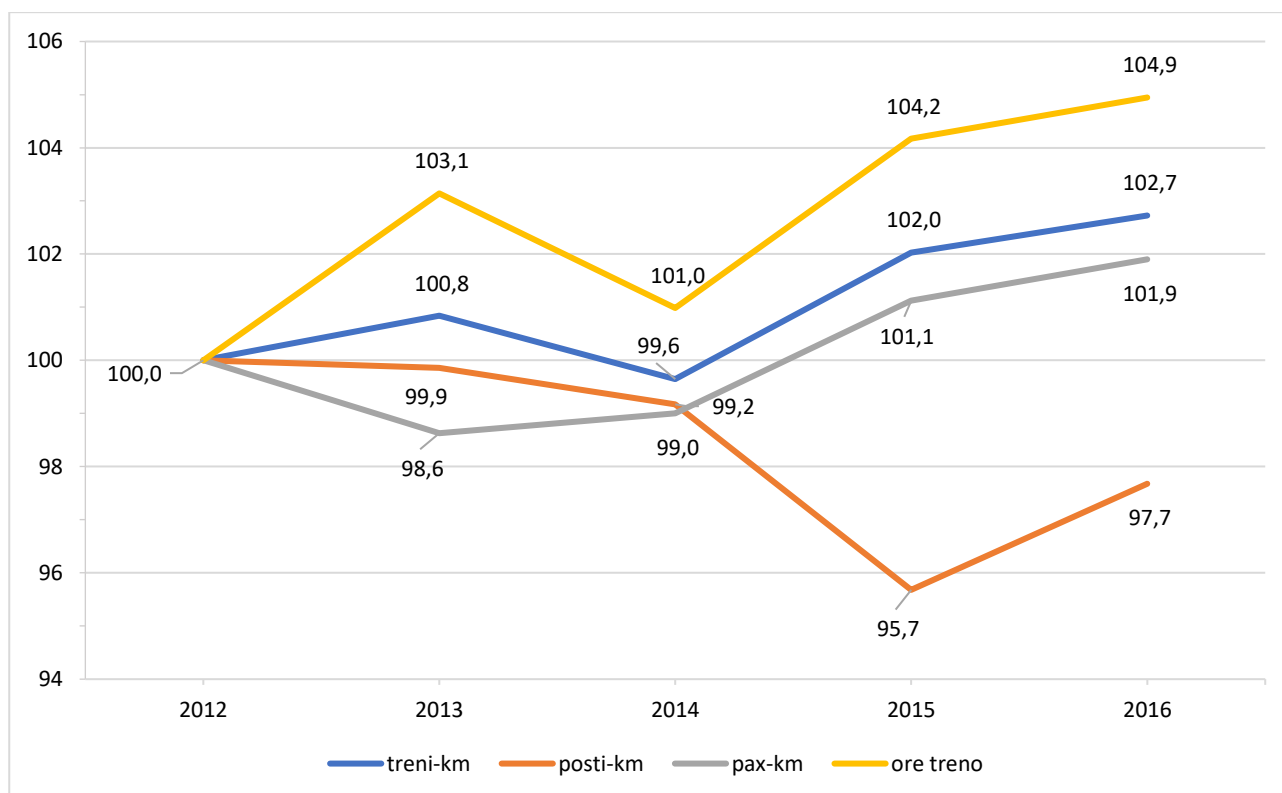
Infine, si precisa che tutti gli importi sono depurati dall'inflazione (attraverso l'indice IPCA).

La figura seguente riporta l'evoluzione del settore ferroviario regionale a partire dal 2012.

Figura 4 – Evoluzione di domanda e offerta per il settore ferroviario regionale (anno 2012: base 100).

(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF).

N.B.: il valore dei posti-km include il dato di TPER solo nel 2016 (esso vale l'1,3% del totale).



Il marcato calo avvenuto nel 2014 rispetto all'anno precedente riguardo le ore treno è dovuto all'effetto combinato della riduzione della produzione di servizio e dell'aumento della velocità commerciale (infatti, ore treno = treno-km / velocità), registrato soprattutto nelle regioni Toscana ed Emilia-Romagna che "pesano" per il 15% sulla produzione nazionale di servizio.

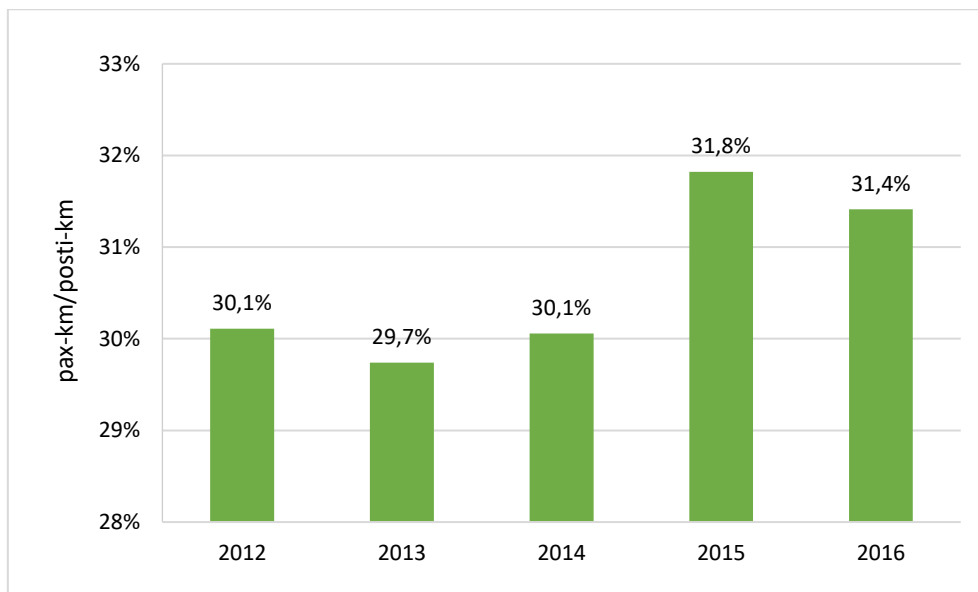
Invece, il calo altrettanto marcato avvenuto nel 2015 riguardo i posti-km va letto contestualmente all'incremento dei treni-km e dei pax-km, dovuti essenzialmente al rinnovamento del materiale rotabile in Emilia-Romagna e in Piemonte che ha portato ad un aumento del numero di convogli (ovvero la frequenza di servizio) utilizzando treni con un minor numero di carrozze (oppure treni con carrozze contenenti meno posti).

La figura seguente riporta l'andamento del rapporto tra domanda (misurata come pass-km) e offerta (misurata come posti-km) complessive di servizi di trasporto ferroviario regionale a partire dal 2012.

Figura 5 – Evoluzione del rapporto tra domanda e offerta globale.

(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF).

N.B.: il valore dei posti-km include il dato di TPER solo nel 2016 (esso vale l'1,3% del totale).



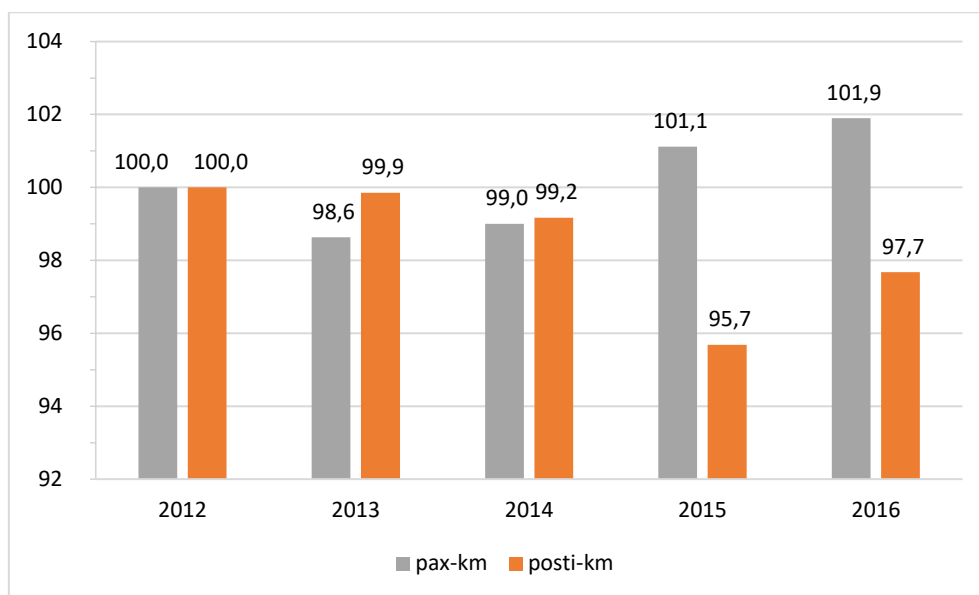
Si osserva che l'offerta è almeno tre volte più alta della domanda. Tuttavia, non bisogna dimenticare che nel TPL i fenomeni giornalieri di picco comportano un inevitabile sovradimensionamento nelle fasce di "morbida"; sebbene queste fasce possano essere coperte con composizioni ferroviarie più efficienti (es., treni con meno carrozze), probabilmente i risparmi ottenibili sui costi di pedaggio e di trazione non compenserebbero i maggiori costi delle operazioni di aggancio/sgancio carrozze.

La figura seguente riporta il confronto tra l'evoluzione della domanda e dell'offerta di servizi di trasporto ferroviario regionale nel periodo 2012-2016 che testimonia una dinamica volta al raggiungimento di un migliore equilibrio tra domanda ed offerta (aumento dei pax-km e diminuzione dei posti-km).

Figura 6 – Evoluzione della domanda e dell'offerta globale (anno 2012: base 100).

(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF).

N.B.: il valore dei posti-km include il dato di TPER solo nel 2016 (esso vale l'1,3% del totale).

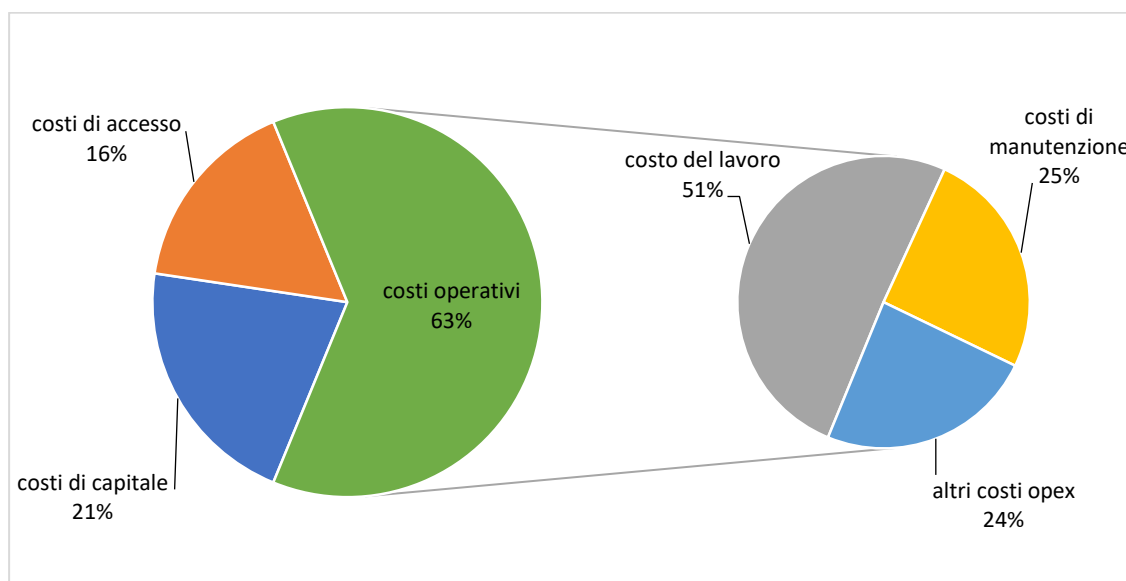


La figura precedente rende ancor più evidente il già descritto effetto del rinnovamento del materiale rotabile che nel 2015 ha prodotto il marcato calo dei posti-km ed il contestuale aumento dei pax-km.

La figura seguente riporta la rappresentazione delle principali voci di costo per il gruppo delle 7 IF considerate. È interessante osservare che il costo del lavoro costituisce praticamente il 50% del costo operativo totale.

Figura 7 – Rappresentazione delle principali voci di costo, anno 2016.

(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF).



La tabella seguente riporta l'intervallo di variazione percentuale, rispetto al totale, entro cui si situano i valori relativi alle diverse voci di costo per le 7 IF considerate.

Tabella 5 – Analisi della variabilità delle componenti di costo, anno 2016.

(Fonte: elaborazione ART su dati forniti dalle IF).

	“Peso” relativo	
	minimo	massimo
Costi accesso rete	0%	24%
Costi di capitale *	1%	34%
Costo del lavoro	27%	46%
Costi di manutenzione	6%	25%
Altri costi opex	7%	23%

* Stimati come somma di ammortamenti, svalutazioni ed oneri finanziari

Le due figure seguenti riportano, rispettivamente, il valore medio dei costi operativi e il valore medio dei ricavi per il gruppo delle 7 IF considerate.

Figura 8 – Evoluzione delle principali componenti del costo operativo medio (prezzi attualizzati al 2016).

(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF).

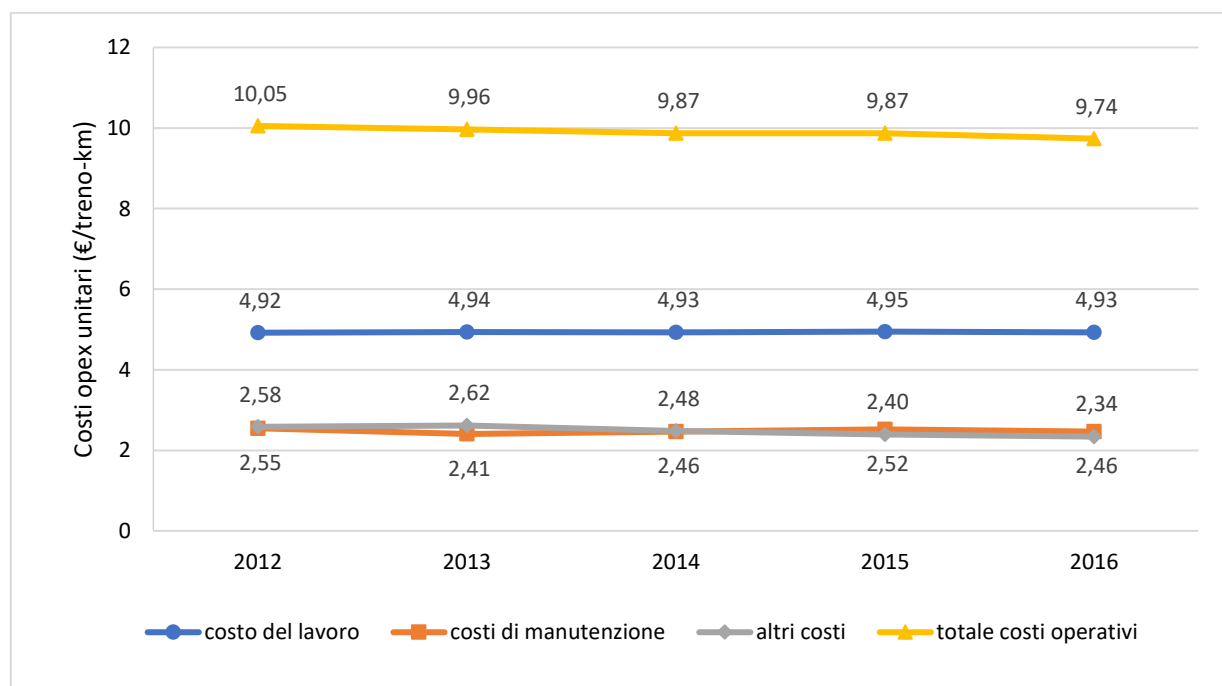
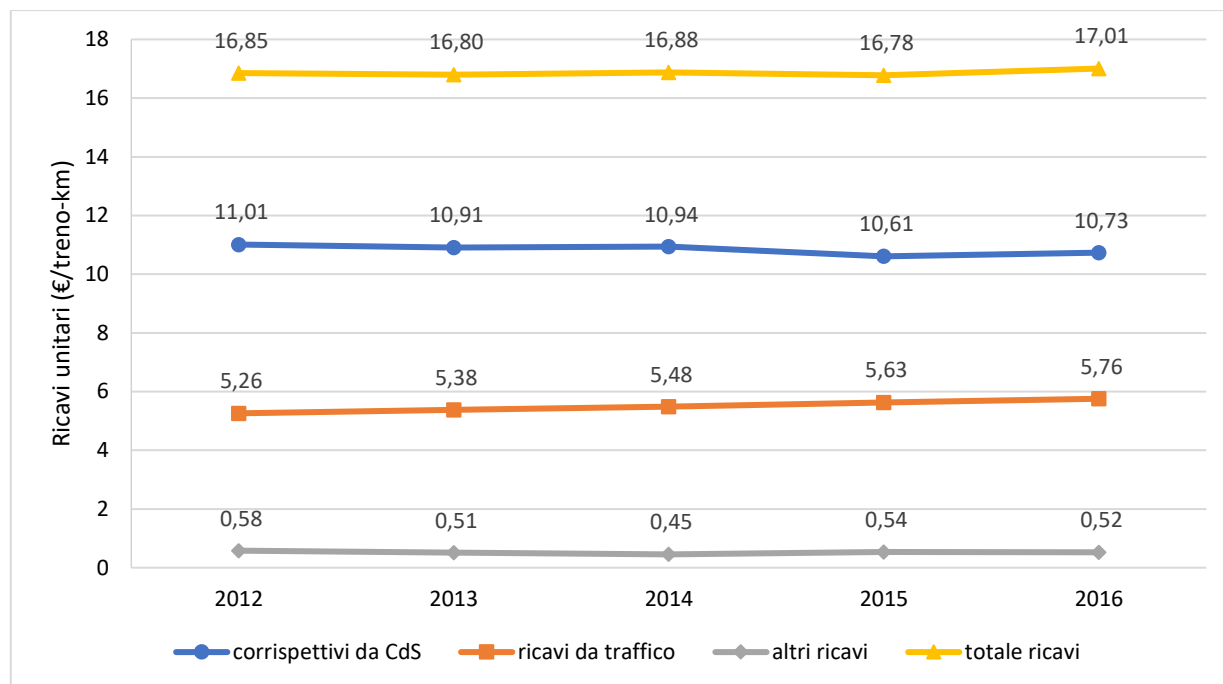


Figura 9 – Evoluzione delle principali componenti del ricavo medio (prezzi attualizzati al 2016).
(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF).

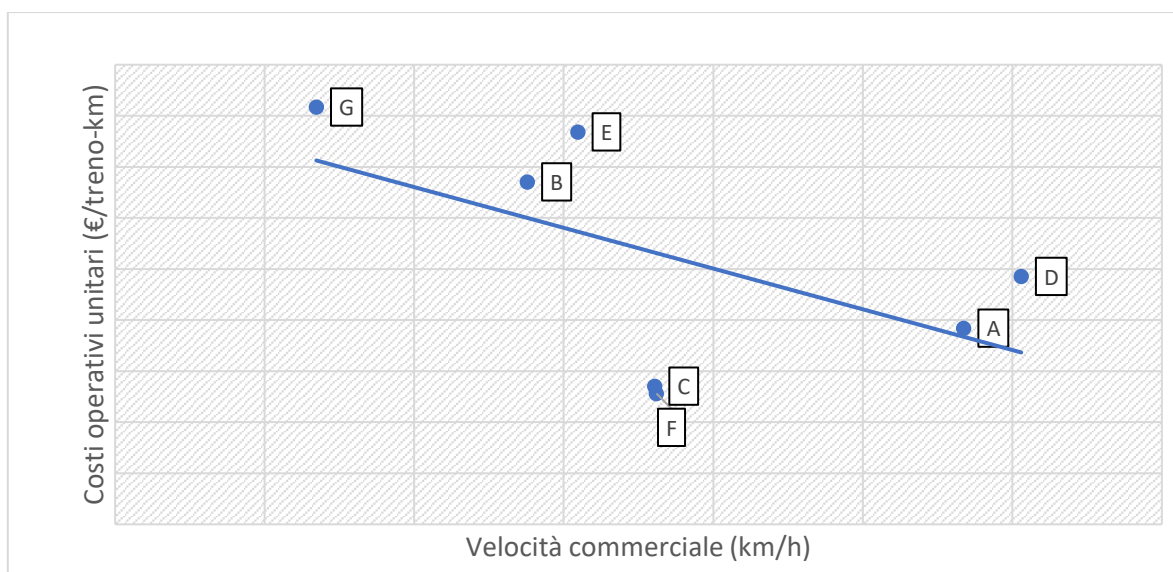


Tra il 2012 e il 2016 si nota una flessione del 3% del totale costi operativi a fronte di un incremento dell'1% del totale ricavi. Si osserva che:

- il rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi nel 2016 risulta superiore al 59%, cioè ben più alto del 35% stabilito dall'art. 19, comma 5, della legge 422/1997;
- i ricavi da traffico bilanciano sostanzialmente il costo del lavoro: questa osservazione, stante le clausole di salvaguardia sociale previste dalla legge nell'ipotesi di subentro di un nuovo gestore, potrebbe fungere da criterio per la statuizione delle tariffe.

Le due figure seguenti riportano i costi operativi per treno-km in funzione della velocità commerciale e dell'età media del materiale rotabile, per le imprese ferroviarie interpellate.

Figura 10 – Indice “costi operativi / treno-km” vs. velocità commerciale.
 (Fonte: elaborazioni ART su dati 2016 forniti dalle IF)



C.3 Principali grandezze economiche per Trenitalia e Trenord

L'impresa ferroviaria Trenitalia, cioè l'operatore *incumbent* appartenente al Gruppo FSI, è affidataria di contratti di esercizio in tutte le regioni eccetto la Lombardia¹⁴ e, sulla base dei dati analizzati, detiene una quota dei mercati regionali (espressa in treni-km) assolutamente preponderante, come mostrato dalla tabella e dalla figura seguente che si riferiscono ai servizi OSP operati sulle reti regionali interconnesse.

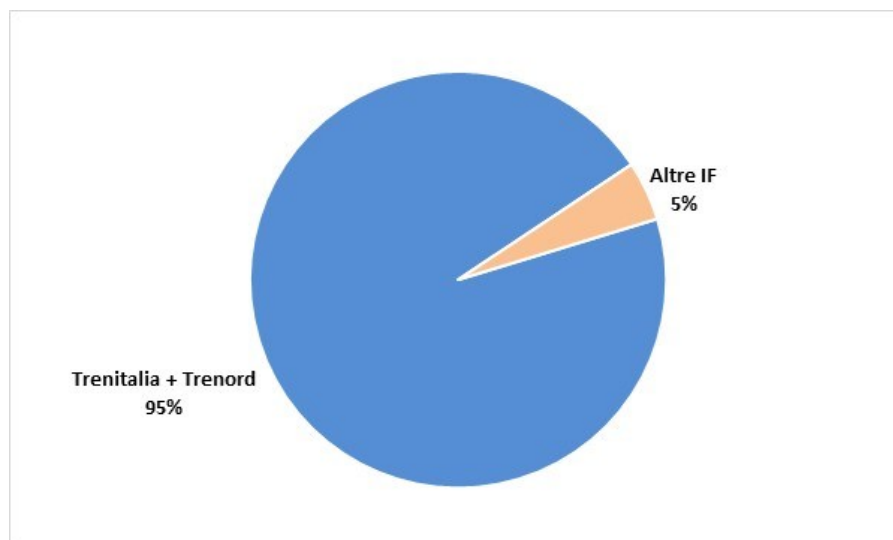
Tabella 6 – Produzione (espressa in treni-km) nel trasporto ferroviario regionale.

(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF – elenco in C2)

IF	treni-km 2012	treni-km 2013	treni-km 2014	treni-km 2015	treni-km 2016
TI + TRN	189.467.890	190.685.973	188.152.535	192.748.382	194.030.675
Indice variazione	100,0	100,6	99,3	101,7	102,4
Altre IF	8.545.792	8.986.569	9.161.496	9.279.880	9.379.685
Indice variazione	100,0	105,2	107,2	108,6	109,8

Figura 2 – Ripartizione della produzione (espressa in treni-km) nel trasporto ferroviario regionale, anno 2016.

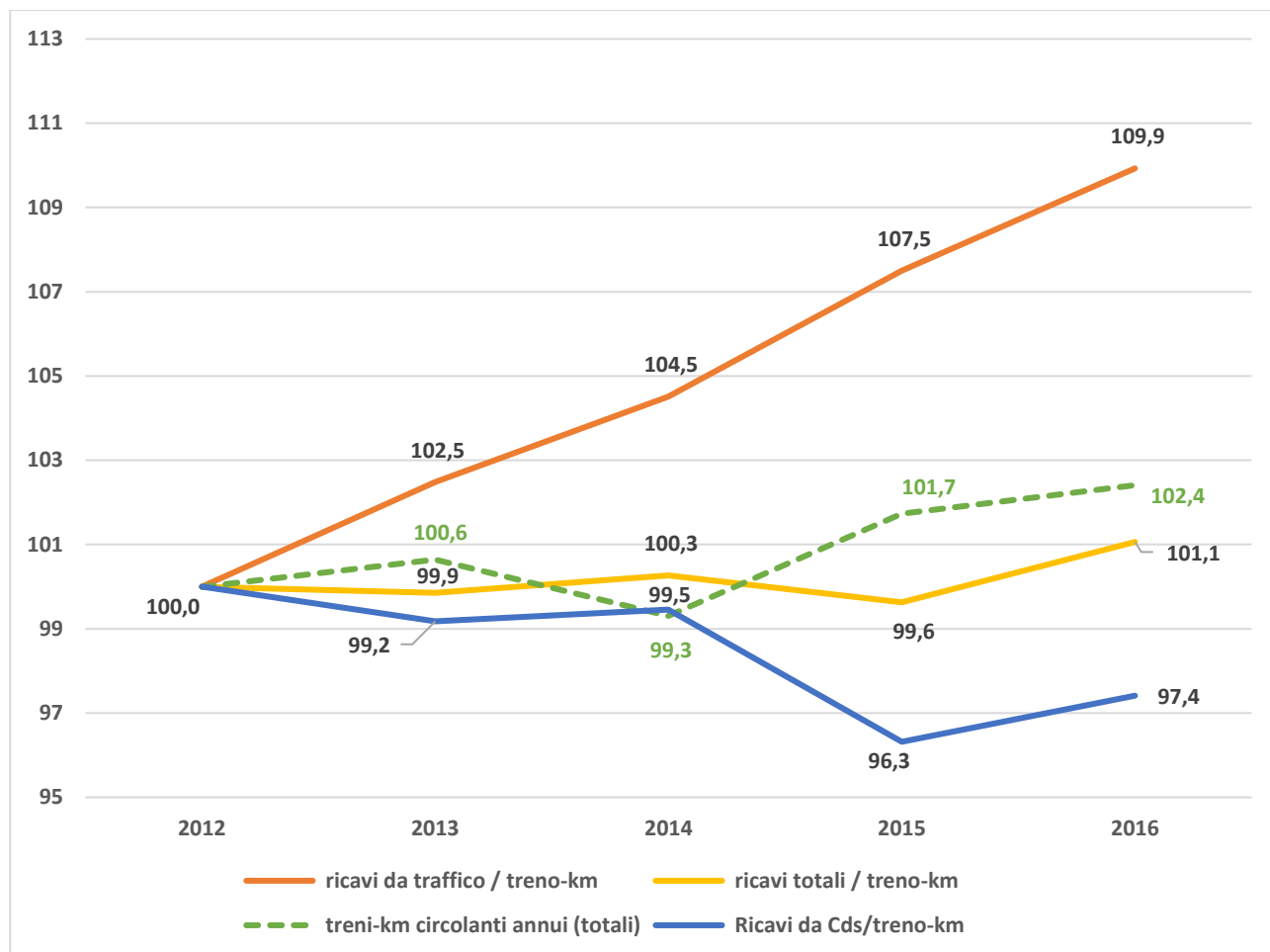
(Fonte: elaborazione ART su dati forniti dalle IF).



Nel presente paragrafo viene riportato il trend delle principali grandezze economiche risultanti dall'analisi dei dati del periodo 2012-2016 afferenti soltanto alle imprese ferroviarie Trenitalia e Trenord.

¹⁴ Dove opera esclusivamente l'impresa ferroviaria Trenord, che però è partecipata al 50% da Trenitalia.

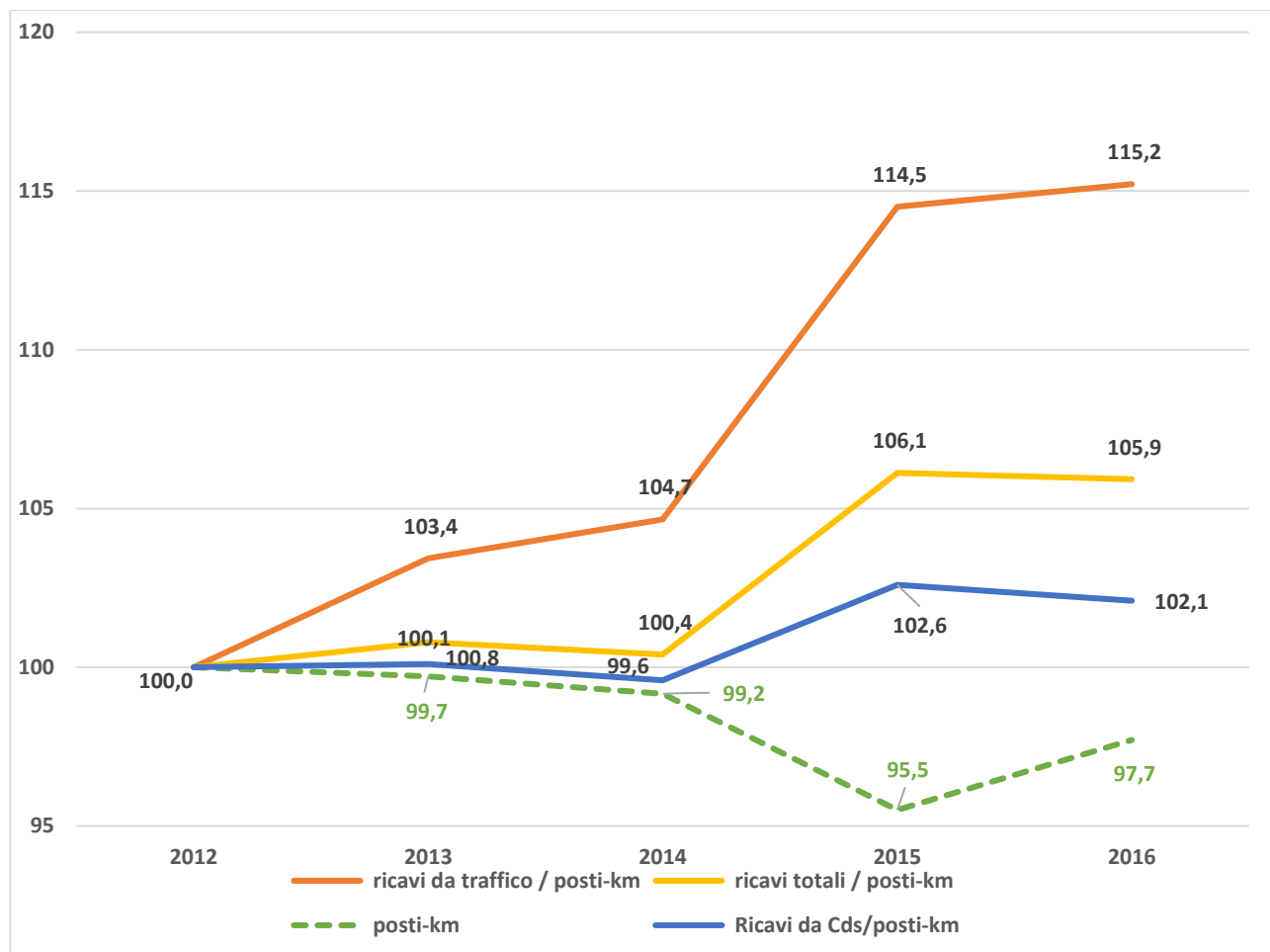
Figura 3 – Evoluzione Trenitalia e Trenord, andamenti per treno-km (anno 2012: base 100).
 (Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF)



Da questa figura emerge che, rispetto all'anno-base, nel 2016 si registra un incremento del 2,4% della produzione (espressa in treni-km) e un incremento del 12,5% dei ricavi da traffico¹⁵: ciò significa che ogni treno-km genera maggiori ricavi; sia perché è aumentato il numero di passeggeri trasportati sia perché è aumentato il ricavo unitario per passeggero.

¹⁵ Infatti: $1,125/1,024 = 1,099$ che è il valore dell'indice "ricavi da traffico / treno-km" rappresentato in figura (linea arancio).

Figura 4 – Evoluzione Trenitalia e Trenord, andamenti per posti-km (anno 2012: base 100).
(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF)



Da questa figura risulta ancora più chiara l'origine dell'incremento dell'indice dei ricavi da traffico: poiché i posti-km sono diminuiti e i ricavi sono aumentati, ogni posto-km genera maggiori ricavi, verosimilmente imputabili ad un aumento del prezzo dei biglietti (oppure ad un cambio del mix dei profili tariffari).

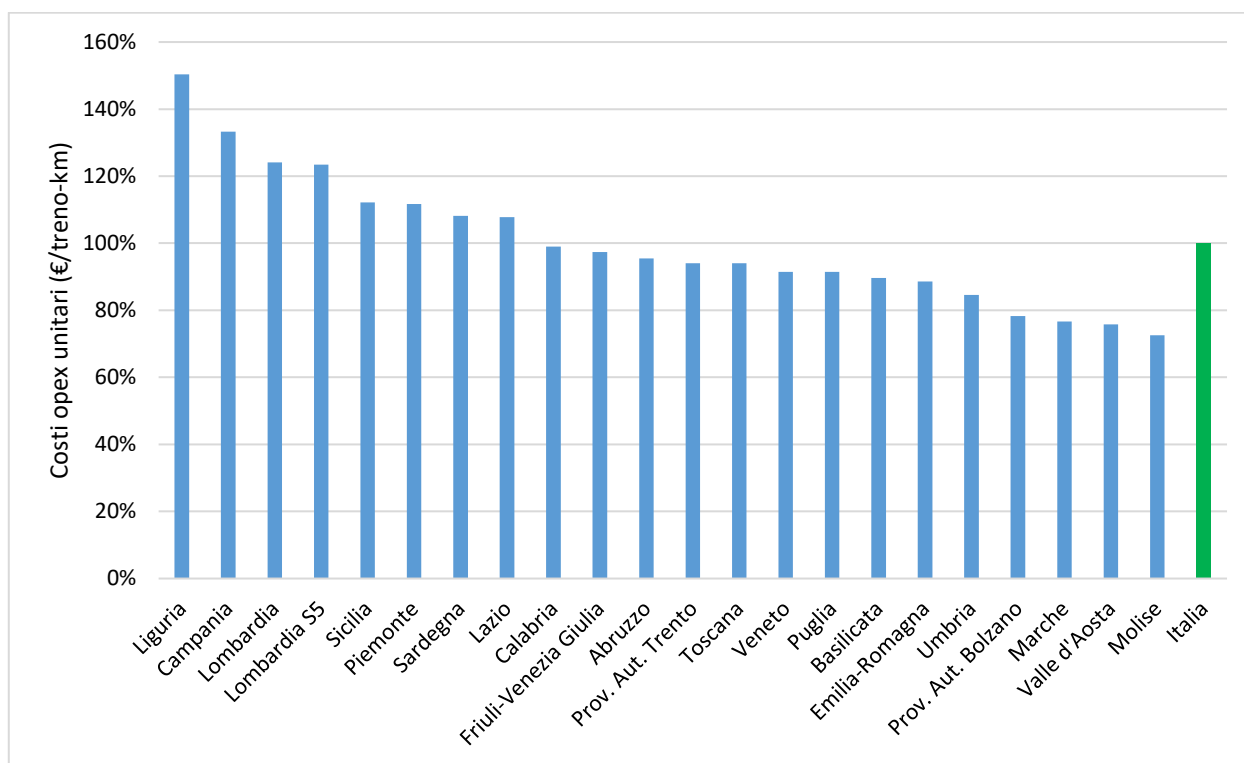
C.4 Focus sui contratti di servizio regionali di Trenitalia e Trenord

Nel presente paragrafo vengono descritti alcuni indicatori afferenti ai contratti di servizio di Trenitalia e Trenord per le singole regioni (il Trentino-Alto Adige ha un contratto per ciascuna provincia autonoma, mentre la Lombardia ha due distinti contratti di servizio con Trenord). I valori per l'Italia sono calcolati come media semplice.

Nelle figure seguenti viene conservato lo stesso ordine sequenziale e, per comodità espositiva, i risultati vengono commentati utilizzando come riferimento la locuzione generica di "regione" anziché contratto di servizio.

Figura 5 – Costi operativi / treno-km, anno 2016.

(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti da Trenitalia-Trenord)



In otto regioni si rilevano costi operativi unitari superiori alla media Italia.

Dal confronto con la figura seguente, si osserva che le regioni Basilicata e Molise, pur avendo costi operativi per treno-km inferiori alla media nazionale, presentano costi operativi per posto-km ben più alti di essa; ciò significa che in queste regioni circolano molti treni di bassa capienza. In aggiunta alle due regioni menzionate, anche le regioni Sicilia, Sardegna e Calabria presentano costi operativi per posto-km con valori molto più elevati della media nazionale.

Viceversa, la regione Liguria presenta contemporaneamente il più alto costo operativo per treno-km e un costo operativo per posto-km tra i più bassi, sintomo del fatto che circolano pochi treni di alta capienza.

Figura 6 – Costi operativi / posto-km, anno 2016.
(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti da Trenitalia-Trenord)

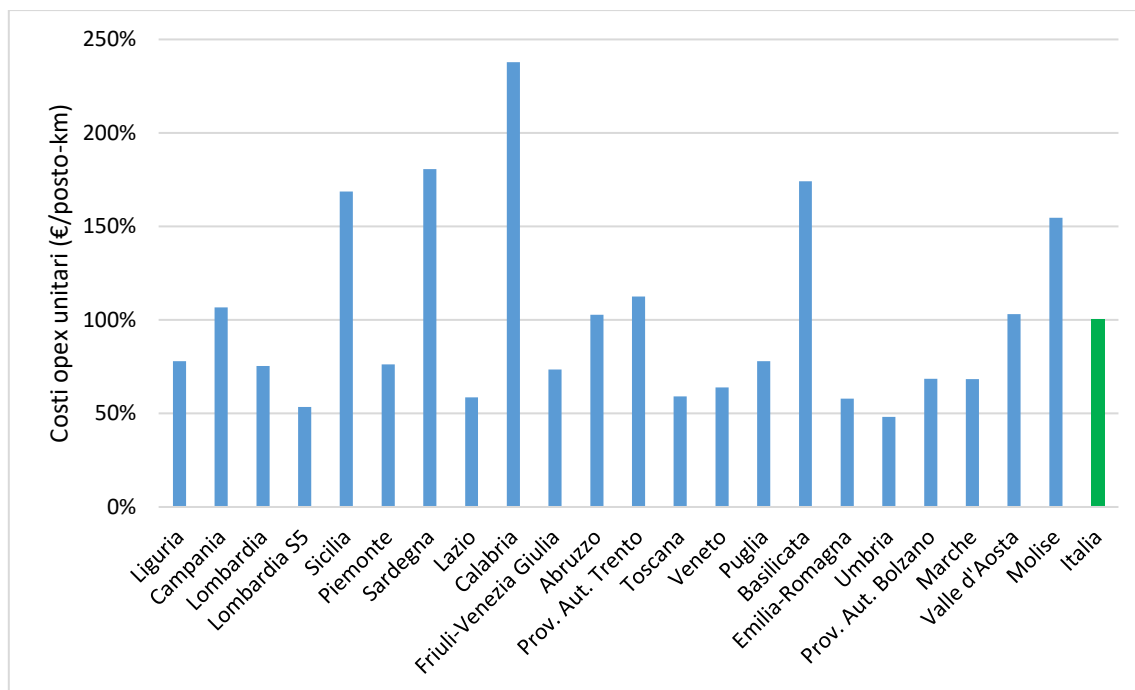


Figura 7 – Dispersione dalla media delle principali componenti del costo operativo per ciascuna regione, anno 2016.
(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti da Trenitalia-Trenord)

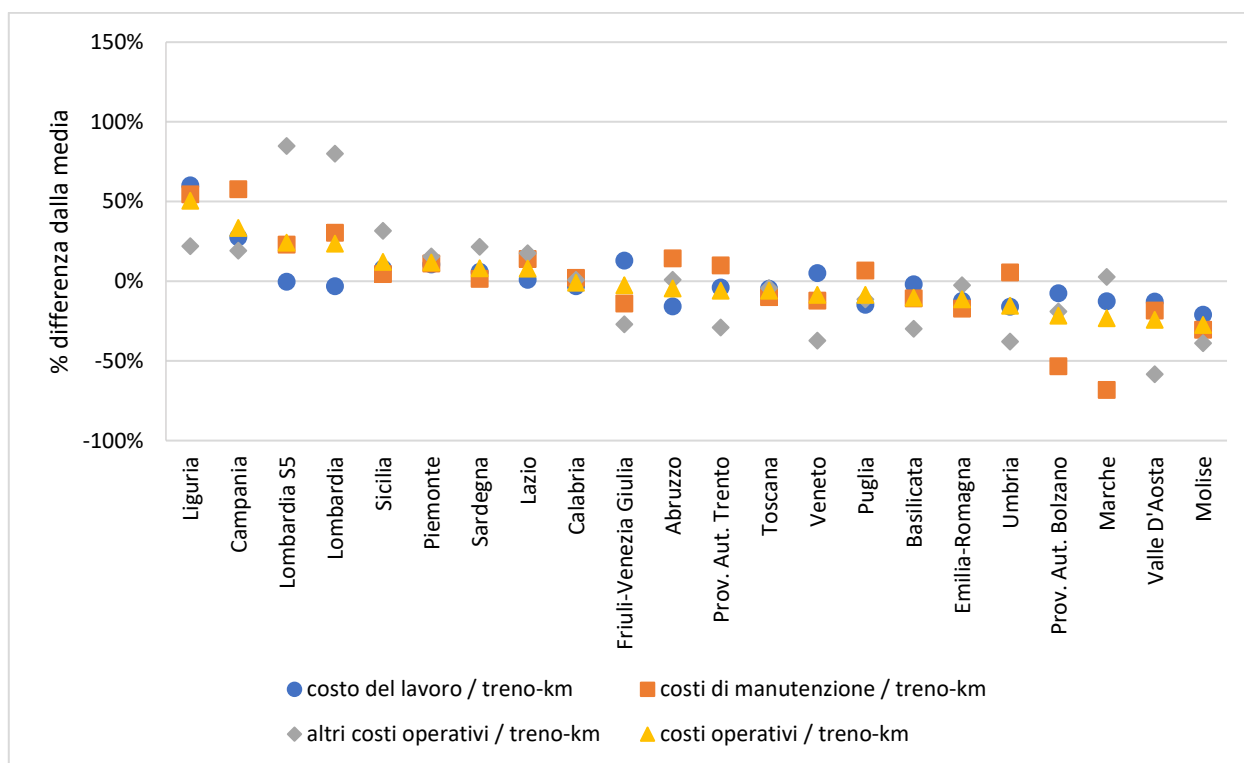


Figura 8 – Dispersione dalla media delle principali componenti del costo operativo per ciascuna regione, anno 2016.
 (Fonte: elaborazioni ART su dati forniti da Trenitalia-Trenord)

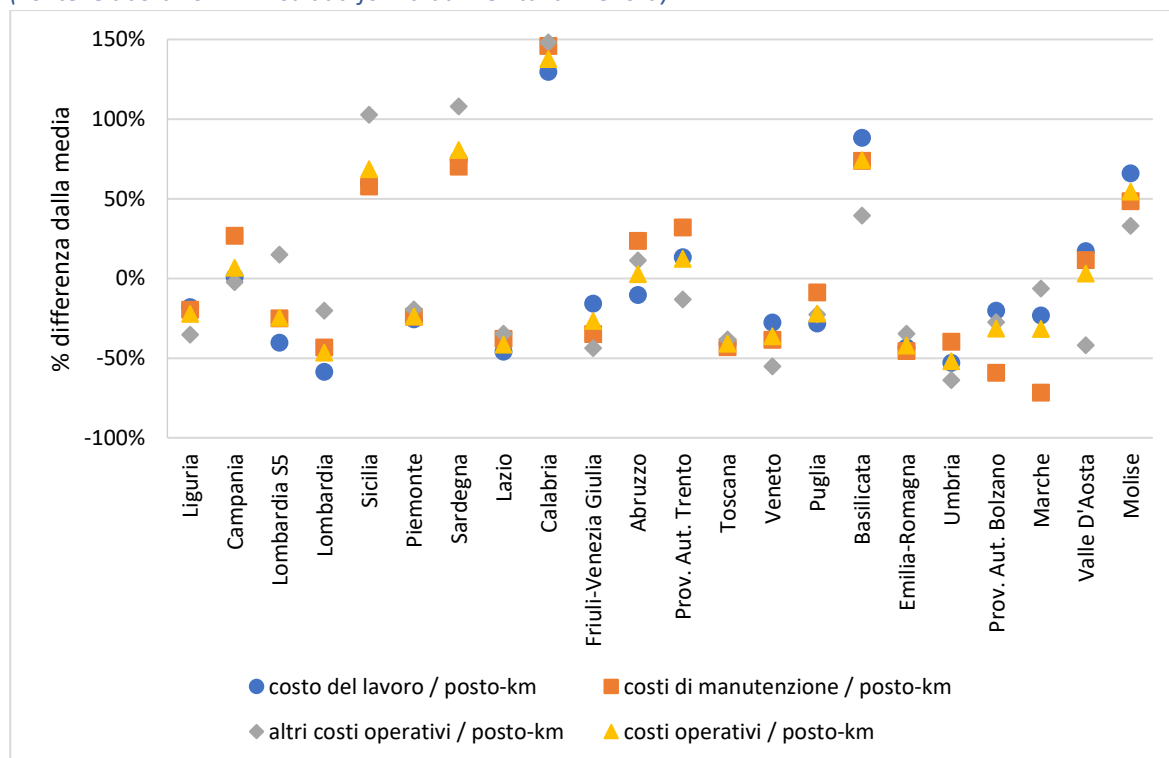
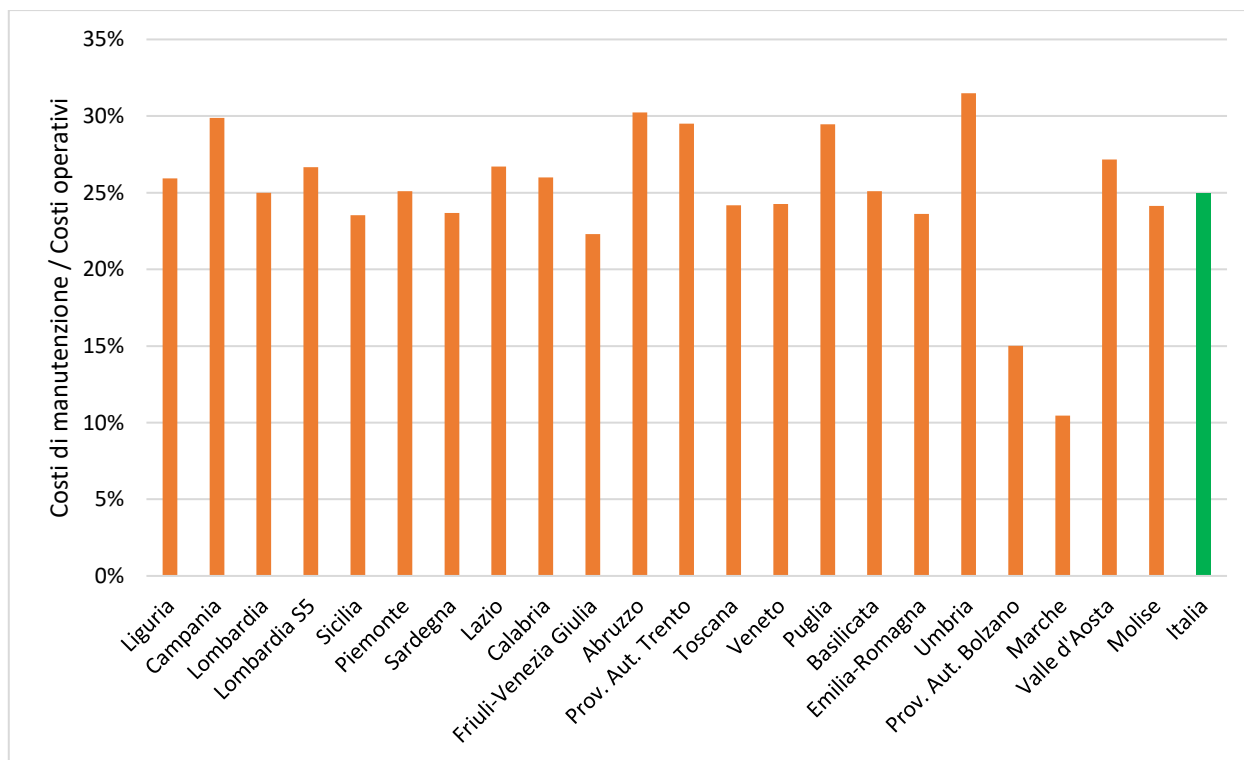


Figura 98 – Rapporto “costi di manutenzione / costi operativi”, anno 2016.
 (Fonte: elaborazioni ART su dati forniti da Trenitalia-Trenord)



Per quanto riguarda l'incidenza dei costi di manutenzione rispetto ai costi operativi, si osserva che la regione Marche e la provincia Autonoma di Bolzano si attestano rispettivamente al 10 e 15% contro una media nazionale del 25%.

Figura 10 – Ricavi totali / treno-km, anno 2016.

(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti da Trenitalia-Trenord)

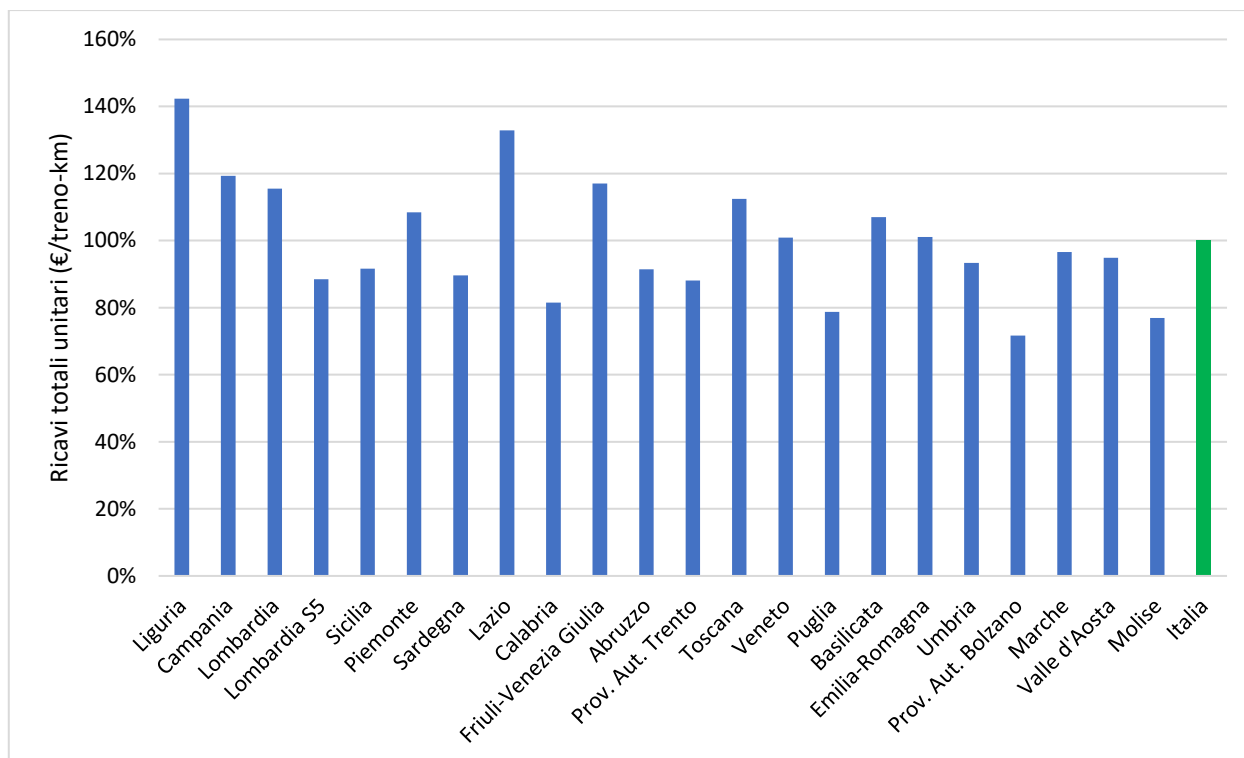
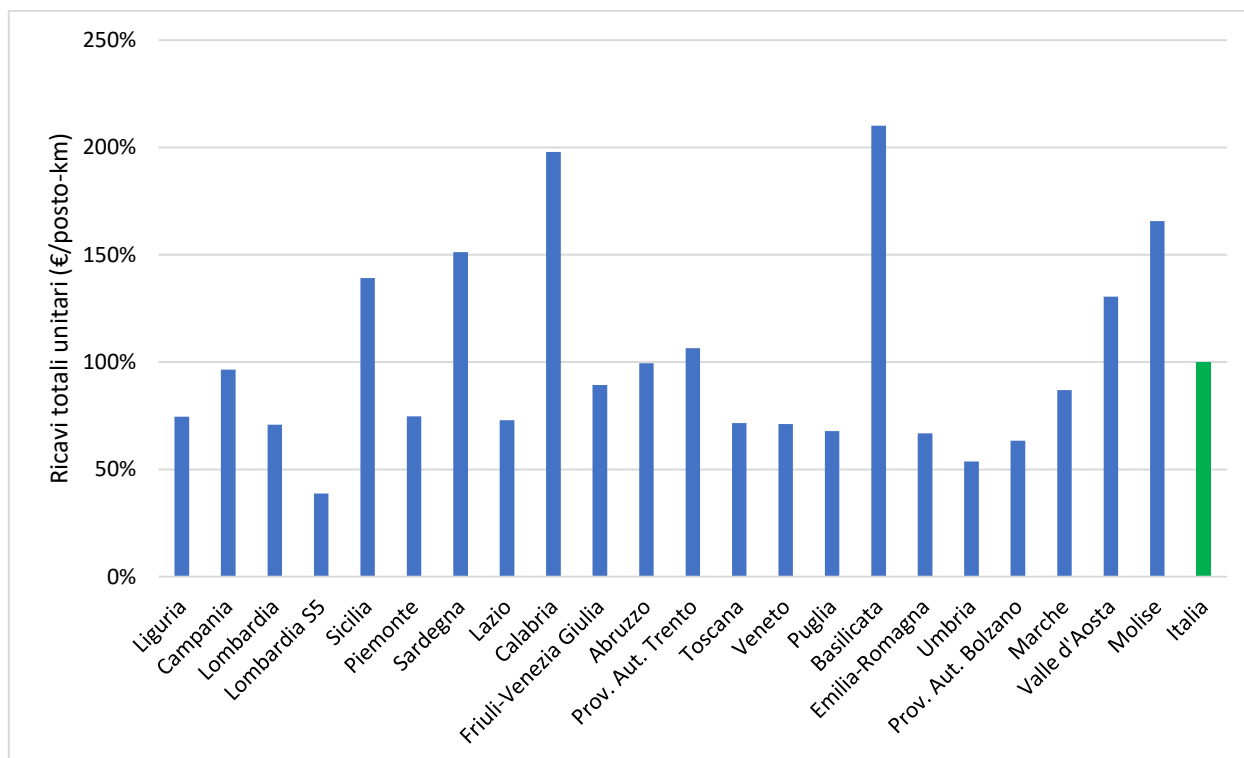


Figura 20 – Ricavi totali / posto-km, anno 2016.

(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti da Trenitalia-Trenord)



Osserviamo che la regione Liguria presenta il valore più elevato di ricavi totali per treno-km insieme ad uno tra i valori più bassi di ricavi totali per posto-km. Ciò, nuovamente, può dipendere dal fatto che i treni impiegati hanno grande capienza.

La Basilicata e la Calabria sono le regioni che presentano contemporaneamente i più alti ricavi totali per posto-km e i costi operativi per posto-km più elevati: ne consegue che in queste regioni l'offerta di trasporto è particolarmente sostenuta dai corrispettivi del contratto di servizio, visto che è ragionevole supporre che le tariffe di viaggio siano allineate a quelle delle altre regioni.

*Figura 11 – Dispersione dalla media delle principali componenti del ricavo totale per ciascuna regione, anno 2016.
(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti da Trenitalia-Trenord)*

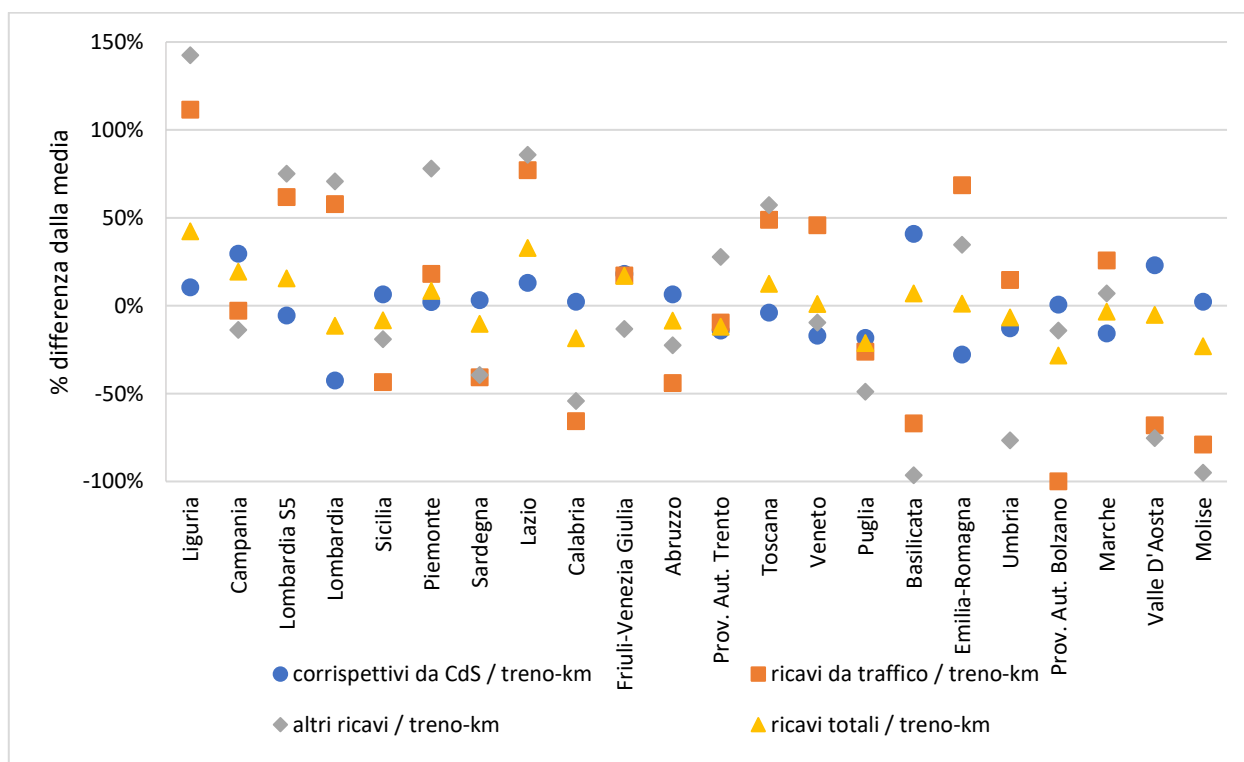


Figura 22 – Dispersione dalla media delle principali componenti del ricavo totale per ciascuna regione, anno 2016.
(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti da Trenitalia-Trenord)

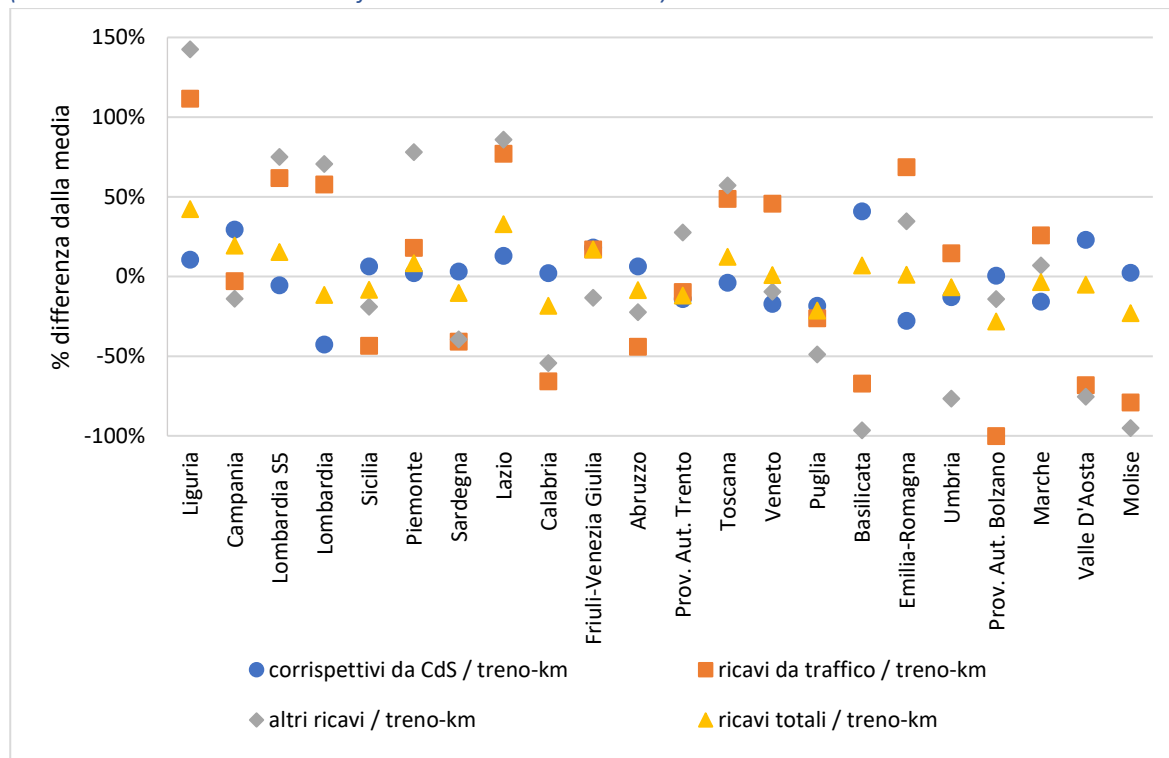
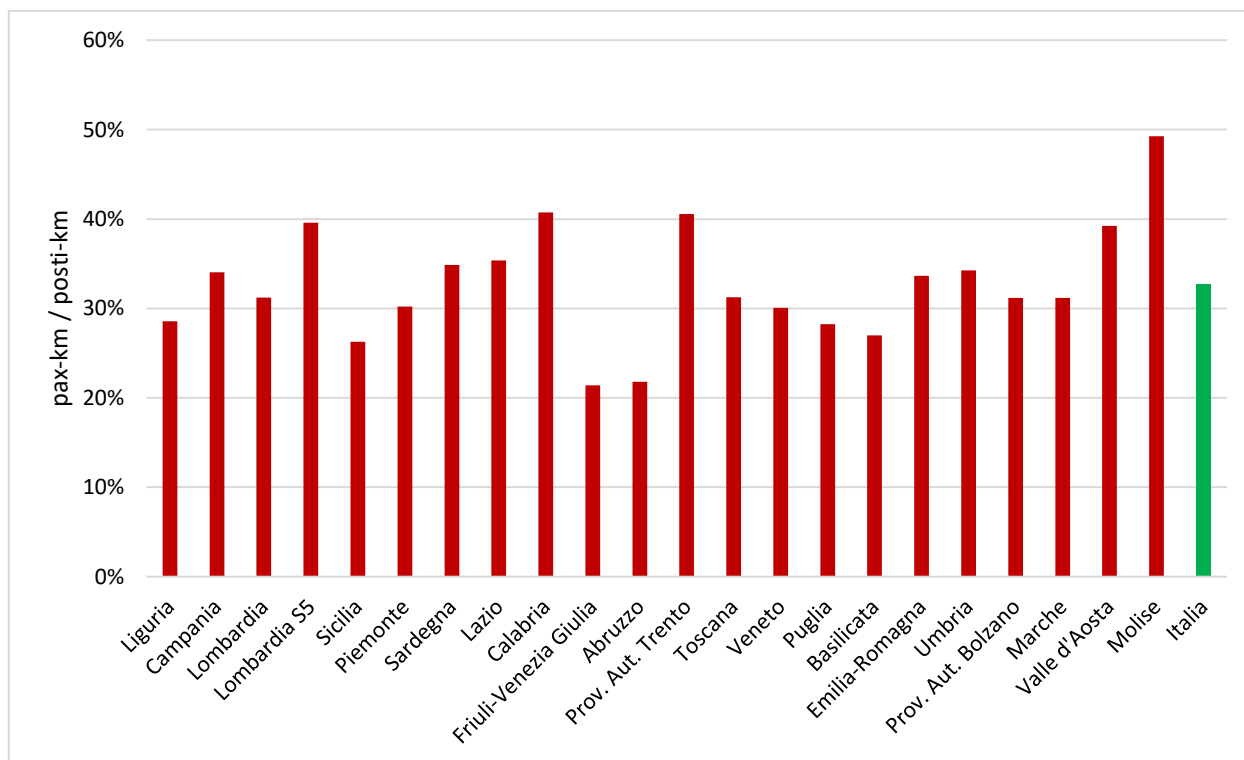


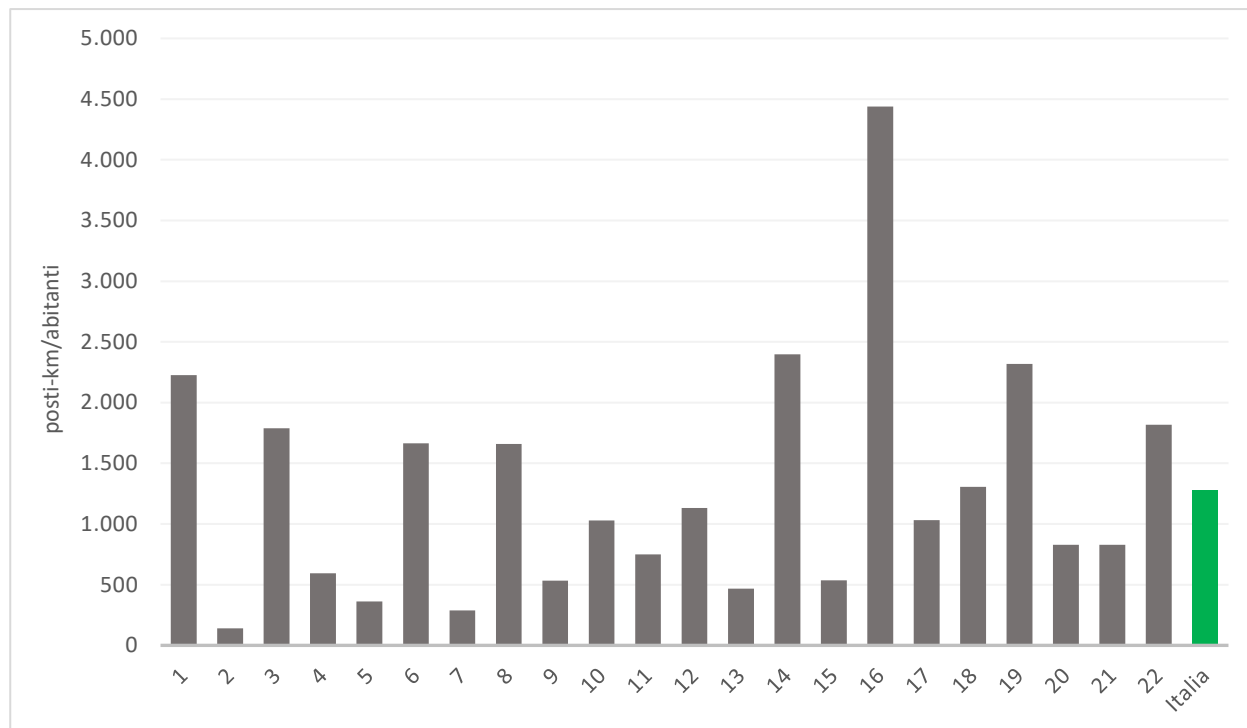
Figura 123 – Rapporto “passeggeri-km / posti-km”, anno 2016.
(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti da Trenitalia-Trenord)



La regione Molise presenta un rapporto pax-km/posti-km pari al 50% insieme al più basso valore di costi operativi per treno-km seppur con alti costi operativi per posto-km: evidentemente, nella regione circolano molti convogli composti da poche carrozze aumentandone il carico.

Figura 134 – Rapporto “posti-km / numero abitanti” per ciascuna regione, media quinquennio 2012-2016.

(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF)



D. OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI

D.1 Obiettivi generali

Obiettivo generale dell'atto di regolazione in oggetto è la messa a disposizione degli EA nel settore del trasporto ferroviario passeggeri di metodologie e criteri per il perseguimento dell'efficienza delle gestioni. Come posto in risalto nella Sezione A, il perseguimento dell'efficienza costituisce un costante riferimento della disciplina normativa del settore, oltre a costituire una delle finalità preminenti dell'attività di regolazione dell'ART.

Una delle strumentazioni per garantire la trasparenza e l'efficienza delle gestioni è costituita dalla contabilità regolatoria connessa a eventuali obblighi di separazione contabile di cui all'art. 37, comma 3, del D.L. 201/2011 che assegna all'Autorità il compito di determinare «*i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate e può imporre, se necessario per garantire la concorrenza, la separazione contabile e societaria delle imprese integrate*».

D.2 Obiettivi specifici

In tema di efficacia ed efficienza nel settore ferroviario, l'Autorità è già intervenuta con misure regolamentari attraverso le seguenti delibere:

- Delibera n. 49/2015 del 17 giugno 2015, recante *“Misure regolatorie per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri e definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici e avvio di un procedimento per la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento”*.
- Delibera n. 16/2018 del 9 febbraio 2018, recante *“Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, avviato con delibera n. 54/2015. Conclusione del procedimento”*.

È bene ricordare che, in materia di trasporto pubblico locale, tutte le Misure stabilite dall'Autorità forniscono una “cornice di regolazione” all'interno della quale gli enti affidanti esercitano le competenze attribuite dalla Costituzione (Corte Costituzionale, sentenza n. 41 del 11/03/2013). Entro tale cornice, le Misure regolatorie dell'Autorità forniscono metodologie e criteri per garantire una corretta applicazione della metodologia per l'individuazione degli obiettivi di efficientamento delle gestioni dei contratti di servizio regionali. Rispetto a tale finalità è emersa la necessità di disciplinare nell'Atto di regolazione specifici obblighi per le IF in materia di contabilità regolatoria e separazione contabile. Nello specifico, detti obblighi sono finalizzati a:

- aumentare la trasparenza sui costi e ricavi delle IF, pertinenti a ciascun contratto di servizio OSP;
- evitare fenomeni di “sovra-compensazione” del singolo contratto di servizio;
- evitare situazioni di sussidi incrociati tra servizi/attività espletati da una impresa multiprodotto e/o integrata verticalmente;
- costituire una banca-dati utile per l'aggiornamento degli indicatori di efficienza ed efficacia di cui alle misure regolatorie.

Pertanto, sarà compito dell'Autorità verificare l'andamento degli indici di efficacia ed efficienza delle gestioni, anche sulla base dei dati raccolti annualmente dagli operatori per l'alimentazione della banca-dati interna appositamente costituita, ex delibera 69/2017.

L'obiettivo generale di efficienza che gli EA declineranno in appositi obiettivi all'interno dei documenti di programmazione (PEF e/o PRO) da allegare ai CdS o della documentazione di gara, può tradursi, *ceteris paribus*, in una pluralità di benefici per la collettività, quali, il miglioramento della qualità erogata dei servizi, di cui usufruiscono i consumatori, o delle condizioni di lavoro dei dipendenti delle stesse aziende, l'arricchimento del patrimonio aziendale di competenze e capacità, che possono essere spese nella competizione nei confronti di altre modalità di trasporto. Infatti, il miglioramento della qualità dei servizi può richiamare nuovi passeggeri, accrescendo i ricavi tariffari. Allo stesso tempo, l'incremento dei passeggeri corrisponde a un ampliamento della quota modale del servizio, a vantaggio della sostenibilità ambientale. In particolare, la riduzione degli effetti di congestione in relazione allo spostamento dell'utenza dai collegamenti su strada a quelli ferroviari genera altresì minori emissioni climalteranti (CO₂) ed emissioni impattanti sulla qualità dell'aria (PM, NO_x), nonché riduzione dei consumi di energia, essendo la modalità ferroviaria tra le più efficienti dal punto di vista energetico¹⁶. Di qui, la previsione di un insieme di tipologie di obiettivi di efficacia e efficienza da definire e monitorare nel PRO che non sono altro che la traduzione in parametri misurabili e monitorabili durante tutto il periodo di affidamento delle politiche aziendali estese a tutte le aree gestionali, inclusi alcuni indicatori di *outcome* relativi alla copertura del servizio e, se ritenuto, alla quota modale..

¹⁶ Per approfondimenti si rinvia a: EEA (2009), Transport at a crossroads - TERM 2008: indicators tracking transport and the environment in the European Union. EEA Report No. 3/2009 – European Environment Agency, Copenhagen; EEA, (2015), Evaluating 15 years of transport and environmental policy integration, TERM 2015: transport indicators tracking progress towards environmental targets in Europe, EEA Report 7/2015.

E. DEFINIZIONE E VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

E.1 Introduzione

L'intervento regolatorio oggetto della presente Relazione AIR rappresenta, per il settore interessato, la declinazione dei principi e criteri di cui alla norma istitutiva dell'Autorità.

In questa fase, le uniche opzioni esaminate per un intervento del settore sono:

- Opzione zero: *status quo*;
- Opzione 1: regolazione proposta.

L'Opzione zero consiste nel mantenimento dello *status quo*, senza alcun intervento regolatorio.

L'Opzione 1 consiste nella proposizione delle misure contenute nell'Atto di regolazione per garantire l'efficienza delle gestioni di trasporto ferroviario regionale. Tuttavia, nella costruzione di questa opzione sono state valutate alcune alternative descritte più avanti.

E.2 Descrizione dello *status quo*

Per l'argomento trattato, l'Autorità ha ritenuto non esercitabile l'Opzione zero, sia perché il dettato normativo spinge verso una regolazione, sia perché l'istruttoria ha evidenziato una situazione alquanto frastagliata sul territorio nazionale, con ampi margini di possibile miglioramento.

È emersa, in particolare, la necessità di includere nell'intervento regolatorio specifici obblighi per le IF in materia di contabilità regolatoria e separazione contabile, necessari ad una corretta applicazione della metodologia e dei criteri per la definizione degli obiettivi di efficientamento.

Dette regole sono funzionali al perseguimento dell'efficienza delle gestioni dei contratti di servizio regionali e finalizzate nello specifico a:

- aumentare la trasparenza sui costi e ricavi delle IF, pertinenti a ciascun contratto di servizio OSP;
- evitare fenomeni di "sovra-compensazione" del singolo contratto di servizio;
- evitare fenomeni di sussidi incrociati tra servizi/attività espletati da una impresa multiprodotto e/o integrata verticalmente;
- costituire una banca dati utile per l'aggiornamento degli indicatori di efficacia e di efficienza di cui alle misure regolatorie.

Sono stati analizzati 9 dei principali contratti di servizio di trasporto ferroviario regionale svolti su rete nazionale e interconnessa; questi contratti sono affidati alle imprese Trenitalia e Trenord e rappresentano il 74,45% in termini di treni-km del servizio erogato nel 2016 dai suddetti operatori ferroviari.

In merito alla Contabilità regolatoria, si rileva che tutti gli enti affidanti fanno allegare ai contratti di servizio diversi dati di natura economica che vengono monitorati periodicamente. Tuttavia i gestori dei servizi ferroviari regionali, specialmente se affidatari di più Contratti di Servizio, non risultano ad oggi soggetti ad obblighi e regole di contabilità regolatoria tali da poter determinare con esattezza le principali grandezze economiche ascrivibili ad uno specifico contratto.

I contratti di servizio analizzati cercano di affiancare la rendicontazione economica ad alcune forme di incentivo all'efficienza (in senso ampio), tramite il combinato congiunto di tre disposizioni:

1. prevedendo efficientamenti dei costi industriali nei piani economici previsionali allegati ai contratti (aspetto presente, in forme diverse, in tutti i contratti analizzati);
2. permettendo, in alcuni casi, al gestore dei servizi di trattenere una parte di eventuali extraprofitti dovuti allo scostamento tra conti economici consuntivi e previsionali (aspetto presente in 8 contratti su 9);
3. impedendo, in alcuni casi, che gli effetti economici del riequilibrio siano a carico dell'Ente Affidante, quando la dinamica negativa dei costi di produzione sia addebitabile ad inefficienze gestionali/organizzative del gestore (aspetto presente in 8 contratti su 9).

Anche laddove queste previsioni sono in atto, non è tuttavia escluso che eventuali inefficienze possano portare a possibili aumenti delle tariffe dei titoli di viaggio (che devono essere in ogni caso autorizzati dall'ente appaltante).

E.3 Soggetti destinatari dell'intervento regolatorio

Ambito oggettivo – L'intervento di regolazione riguarda i mercati dei servizi ferroviari regionali passeggeri connotati da OSP, indipendentemente dalla tipologia di rete su cui vengono effettuati (rete nazionale, reti interconnesse¹⁷, reti isolate¹⁸).

È opportuno osservare che le reti ferroviarie isolate sono esplicitamente escluse dal campo di applicazione del D.Lgs. 112/2015 (che implementa la Direttiva *Recast*)¹⁹ e sono soggette invece al D.P.R. 753/1980.

Di per sé, ciò non costituirebbe motivo per escludere queste reti anche da misure riguardanti l'efficienza e l'efficacia del servizio di trasporto su di esse operato, tuttavia le caratteristiche peculiari ne suggeriscono la trattazione separata, a valle di una raccolta dati strutturata sulla base dei principi delineati di contabilità regolatoria dalle misure in esame. Si consideri che molto spesso le reti isolate presentano caratteristiche tecniche peculiari (linee non elettrificate, scartamento ridotto, raggi di curvatura tali da imporre basse velocità commerciali, assenza del sistema di controllo marcia-treno, ecc.). A titolo informativo, le imprese ferroviarie che operano su queste reti sono identificate con la denominazione di "imprese esercenti ferrovie" (art. 6 del D.P.R. 753/1980), che sottolinea l'elevato grado di integrazione tra gestore dei servizi e gestore della rete.

Ambito soggettivo – I destinatari (diretti o indiretti) delle misure di regolazione rientrano in due tipologie:

- 1) gli Enti Affidanti il servizio di trasporto ferroviario passeggeri (EA);
- 2) le imprese che esercitano il servizio di trasporto ferroviario passeggeri (IF);
- 3) le imprese che gestiscono l'infrastruttura ferroviaria (GI).

Gli EA potrebbero non coincidere col soggetto proprietario della rete ferroviaria regionale interessata dal servizio (es., in Emilia-Romagna la rete è di proprietà della Regione ed è data in concessione alla società *in*

¹⁷ L'elenco delle reti interconnesse è contenuto nel D.M. 5 agosto 2016 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

¹⁸ Per le reti isolate, limitatamente alla contabilità regolatoria e la separazione contabile.

¹⁹ L'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 112/2015 stabilisce che il decreto non si applica: «a) alle reti ferroviarie locali e regionali isolate adibite al trasporto passeggeri ed alle imprese ferroviarie che esercitano unicamente servizi di trasporto urbano, extraurbano o regionale su tali reti; b) alle reti adibite unicamente alla prestazione di servizi passeggeri urbani e suburbani ed alle imprese ferroviarie che esercitano unicamente servizi di trasporto urbano e extraurbano su tali reti».

house FER s.r.l. che si occupa anche dell'affidamento del servizio di trasporto).

Le IF, diverse da Trenitalia, che operano sulle reti regionali sono per la maggior parte società partecipate dagli stessi EA che affidano il servizio di trasporto. L'indagine svolta ha evidenziato che queste IF presentano spesso un'organizzazione poco strutturata e pertanto si è preferito posticipare per queste ultime l'applicazione delle analisi di benchmarking per la stima dell'efficienza alla disponibilità dei dati omogenei garantiti dall'introduzione della contabilità regolatoria.

E.4 Scelte di fondo e alternative esaminate

Le disposizioni già esistenti in materia di efficienza del settore ferroviario, e l'oramai imminente avvento del cd. "4° Pacchetto Ferroviario"²⁰, inducono l'Autorità a rivolgere la propria attenzione all'applicazione delle prescrizioni ivi contenute in ordine al rafforzamento degli obblighi di trasparenza finanziaria, separazione contabile e prevenzione dei conflitti di interesse.

Nel far ciò, e in linea coi modelli di regolazione economica già varati, l'Autorità è pervenuta ad alcune scelte di fondo, che costituiscono i pilastri dell'Atto di regolazione; esse sono rappresentate dalle 4 tesi seguenti:

- 1) la definizione di un insieme di **indicatori di prestazione** per il monitoraggio dei processi aziendali;
- 2) l'identificazione di un livello di **efficientamento del servizio** in termini di variazione nel tempo dei costi operativi.
- 3) l'introduzione della **contabilità regolatoria** per le IF;
- 4) la previsione di una **gradazione di applicabilità** delle misure regolatorie.

Un elemento qualificante dell'intervento regolatorio è il cd Piano di Raggiungimento degli Obiettivi regolatori (PRO). Esso consiste in un documento allegato al PEF ed identifica gli obiettivi di efficacia ed efficienza da perseguire, in caso di affidamenti diretti e *in house*, nella gestione del CdS. La sua revisione, al termine di ogni periodo regolatorio (cioè ogni 5 anni), sarà assistita da un nuovo ricomputo degli indicatori (KPI) e della percentuale di efficientamento del costo operativo da parte dell'Autorità, che si riserva di verificarne la coerenza con lo stesso PEF.

Il PRO, in caso di affidamento diretto o *in house*, è redatto dall'EA e allegato al PEF, sia per l'affidamento del CdS, sia in occasione della revisione o aggiornamento del PEF. Ai fini della redazione del PRO, l'EA utilizza i parametri che l'Autorità indica (percentuale del recupero di efficienza e valori di un set di indicatori rilevanti), nel termine di 45 giorni dalla richiesta. Inoltre, prima della stipula del contratto di servizio da affidare direttamente o *in house* nonché dei relativi aggiornamenti o revisioni, l'EA trasmette il PRO unitamente al PEF all'Autorità in tempo utile per consentire alla stessa di formulare eventuali osservazioni, da rendere nel termine di 45 giorni dal loro ricevimento.

In caso di affidamento con gara, l'Autorità può formulare le proprie osservazioni, entro lo stesso termine di 45 giorni, sul PEF che l'EA trasmette in tempo utile per tenere conto ai fini della redazione degli atti di gara delle eventuali osservazioni formulate.

1. Indicatori di prestazione

È ben noto che qualunque processo, per essere migliorato, deve innanzitutto essere sottoposto a

²⁰ Costituito da: Regolamento (UE) n. 2016/796, Direttiva (UE) n. 2016/797 e Direttiva (UE) n. 2016/798.

misurazione, ovvero è necessario stabilire una serie di indicatori di prestazione (cd. KPI), oggettivi e misurabili, che siano rappresentativi del processo stesso e che consentano di conoscere come il processo evolve nel tempo. A tal fine è prassi comune assegnare un valore-obiettivo agli indicatori di prestazione utilizzati per il monitoraggio dei processi e attuare le giuste iniziative per orientare questi processi verso il risultato desiderato. Dopodiché, si verificano periodicamente gli effettivi miglioramenti ottenuti e, se necessario, si adottano opportune misure correttive per recuperare eventuali scostamenti che rischiano di compromettere il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Avendo riconosciuta questa necessità, sono state esaminate tre alternative: *i)* tutti i KPI stabiliti solo dall'EA; *ii)* **paniere composto da KPI stabiliti dall'ART e da altri indicatori stabiliti dall'EA**; *iii)* solo KPI stabiliti dall'ART, uguali per tutti i contratti di servizio.

La prima alternativa, seppur affermando il principio della obbligatorietà della statuizione di un certo numero di indicatori di prestazione, non sarebbe in grado di evitare la differenziazione sul territorio nazionale della quantità e genere degli indicatori adottati, con la conseguenza di rendere difficoltose anche eventuali analisi comparative.

La terza alternativa avrebbe il vantaggio di uniformare le modalità di monitoraggio del livello del servizio di trasporto ferroviario regionali di passeggeri fra tutti i territori. Di contro, prefigura una pesante ingerenza dell'Autorità nelle prerogative degli Enti Affidanti.

La seconda alternativa è stata quella prescelta in quanto costituisce un adeguato compromesso tra i vantaggi e gli svantaggi delle due alternative precedenti ed è quella scelta dall'Autorità.

2. Efficientamento del servizio

L'applicazione dei costi standard non esaurisce la questione del perseguimento dell'efficienza delle gestioni ma rappresenta un primo passo in questa direzione.

L'Autorità intende applicare la cd. *"yardstick competition"* (cioè "concorrenza per confronto"), un metodo che, in Italia, è diffuso nella regolazione delle *utilities* e, all'estero, anche nella regolazione dei trasporti. Ciò significa che l'ART, all'inizio dell'affidamento, definisce la X_{ineff} che individua il gap dal valore del costo operativo efficiente per il contratto di servizio interessato, attraverso l'applicazione della metodologia descritta nel documento contenente le misure regolatorie (metodo della *Stochastic Frontier Analysis*) sulla base dei dati raccolti dagli operatori annualmente per alimentare la banca dati EFFI. Al momento dell'affidamento, quindi, sia per le gare che per gli affidamenti diretti o *in house* viene fornita all'Ente Affidante la X_{ineff} , che misura la distanza dalla frontiera del costo operativo efficiente dello specifico contratto di servizio, sulla base dei dati presenti nella banca dati EFFI.

Assunto poi un periodo regolatorio di 5 anni, è stata valutata preferibile l'opzione di prevedere l'intervento regolatorio solo per gli affidamenti diretti o *in house*. Per questi ultimi, la X_{ineff} viene ricalcolata ogni 5 anni.

Questo vale nel presupposto che finora, salvo rare eccezioni, gli EA hanno ampiamente utilizzato la facoltà, prevista dal quadro normativo, di poter ricorrere ad affidamenti diretti e *in house* per i servizi di trasporto ferroviario. Pertanto, si rende necessario un intervento a tutela del conseguimento di livelli di efficienza nelle gestioni dirette, che in assenza di confronto competitivo potrebbe risultarne negativamente influenzato.

3. Contabilità regolatoria

Poiché le IF rivestono spesso la duplice veste di gestori dell'infrastruttura ferroviaria regionale e gestori del servizio di trasporto passeggeri, è evidente la necessità di adottare la separazione contabile dei relativi processi aziendali. Altrettanto si riscontra nel caso di gestori di servizi ferroviari regionali titolari di più contratti di servizio pubblico (magari su diverse modalità trasportistiche) oppure presente in altri comparti ferroviari liberalizzati.

Una volta individuata questa necessità, sono state esaminate due alternative: *i) contabilità regolatoria per contratto di servizio; ii) contabilità regolatoria per singola relazione ferroviaria.*

La prima alternativa costituisce l'approccio più semplice ed è quella scelta dall'Autorità.

La seconda alternativa nasce dall'opportunità di far emergere le specificità di talune relazioni, correlate a particolari modalità di esercizio, o speciali caratteristiche tecnologiche del materiale rotabile utilizzato, oppure peculiari aspetti geo-morfologici dei territori serviti; specificità che potrebbero essere in grado di giustificare le differenze (economiche e prestazionali) riscontrate durante l'indagine tra i contratti di servizio. Tuttavia, questa alternativa lascia prefigurare un alto impatto sia organizzativo che gestionale a carico delle IF, sicché si è ritenuto di dover posticipare tale regolazione in futuro.

E' stata introdotta la certificazione di conformità della contabilità regolatoria, rilasciata da parte di una società di revisione o da un revisore legale dei conti, indipendente dall'IF, scelto da questo con oneri a suo carico con durata dell'incarico di consulenza, non superiore a 3 anni, in possesso di adeguati requisiti di professionalità e di indipendenza, anche rispetto alla società di revisione che certifica il bilancio d'esercizio della stessa IF. Quale forma di semplificazione, per i CdS di valore inferiore a 7,5 milioni di euro annui, è previsto che il soggetto incaricato di certificare la contabilità regolatoria della IF titolare dello stesso possa coincidere con quello incaricato della certificazione del bilancio.

4. Gradazione di applicabilità

Alla luce di quanto sopra, l'Autorità ha optato per un approccio a doppia velocità: mentre le misure per l'incremento di efficienza ed efficacia del servizio si applicano **solo** alle reti interconnesse, le misure di separazione contabile e redazione di contabilità regolatoria si applicano a tutte le reti, **anche** quelle isolate.

In questo contesto, si disegna un processo logico in cui:

- ART stabilisce la tipologia di obiettivi generali di efficacia ed efficienza;
- il costo operativo per treno-km viene individuato come KPI generale di riferimento su cui fornire indicazioni di *benchmarking* al singolo EA;
- l'EA stabilisce gli obiettivi specifici di efficacia (es., aumento dei passeggeri paganti, riduzione dell'evasione tariffaria, ecc.) e di efficienza (es., sulle specifiche voci di costo operativo), in funzione delle caratteristiche gestionali e territoriali di ciascun contratto di servizio e degli obiettivi di affidamento, assicurando per ogni anno di durata dell'affidamento l'equilibrio finanziario;
- sulla base degli obiettivi specifici, l'EA redige, nel caso di affidamento diretto o in house, il Piano di Raggiungimento degli Obiettivi regolatori, da sottoporre a valutazione da parte dell'Autorità, mentre nel caso di affidamento con gara ne tiene conto ai fini della redazione degli atti di gara, ivi compreso il PEF simulato, anch'esso sottoposto a valutazione dell'Autorità.

E.5 Contributi dalla consultazione pubblica

Con la delibera n. 66/2018 del 10/07/2018, l'Autorità ha adottato uno Schema di Atto di regolazione, posto in consultazione pubblica al fine di ricevere osservazioni e proposte motivate da parte dei soggetti interessati.

Dalla consultazione sono pervenuti 6 contributi: 2 dalla categoria degli operatori ferroviari (Asstra, Trenitalia), 3 dalla categoria degli enti affidanti (AMP, Conferenza delle Regioni, Federmobilità) e 1 dalla categoria di altri portatori di interessi (studio legale Malena).

Le osservazioni pervenute durante la consultazione hanno riguardato prevalentemente aspetti operativi dell'Atto di regolazione piuttosto che aspetti di fondo. In tal senso, il loro effetto sull'AIR è contenuto.

In merito ai **KPI**, la discussione ha riguardato soprattutto la tipologia degli indicatori previsti e sulla loro significatività. Tuttavia, Asstra e Malena obiettano che le competenze di ART non includono la potestà di definire direttamente, in luogo degli enti affidanti, gli indicatori di *performance* e gli obiettivi da raggiungere. L'Autorità respinge questa interpretazione, perché l'art. 48, comma 6, lettera *b*), del D.L. 50/2017 assegna all'ART la potestà di determinare la tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza che il gestore deve rispettare. Nel declinare tale potestà, l'Autorità ha inteso definire un set di indicatori minimi e, su richiesta degli enti affidanti, fornire per questi indicatori dei valori che possano costituire termini di confronto per la fissazione di obiettivi di efficacia ed efficienza pertinenti al contratto di servizio. Ciò significa che, nel pieno rispetto delle prerogative degli enti affidanti e dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, la fissazione in concreto degli obiettivi di efficacia e di efficienza rimane in capo agli enti affidanti, i quali, nell'ambito dell'istruttoria di propria competenza, terranno conto dei valori elaborati dall'Autorità con funzione di *benchmark*. Nel caso dell'affidamento diretto (o *in house*), il supporto dell'Autorità nella definizione degli obiettivi di efficacia e di efficienza da parte dell'EA che accompagna tutto il periodo di affidamento e non solo la predisposizione degli atti di affidamento/è reso tuttavia **più incisivo** e costante, mancando una fase di confronto competitivo volta a selezionare l'operatore "più efficiente". Nel contratto di servizio affidato con modalità non competitive si è disposto che gli enti affidanti inseriscano previsioni volte a responsabilizzare le IF al rispetto del raggiungimento dei valori prestazionali fissati nel PRO (Misura 2(4,c)).

In merito all'**efficientamento** del servizio, Asstra e Malena ritengono che l'Atto di regolazione debba ritenersi obbligatorio per i soli affidamenti diretti e *in house* e non anche per quelli tramite gara, in quanto quest'ultima modalità di affidamento spinge già alla minimizzazione dei costi e all'aumento della qualità del servizio. Non si concorda con questa interpretazione perché, premesso che le potestà dell'ART abbracciano tutte le tipologie di affidamento, l'Autorità definirà il valore percentuale relativo al recupero di efficienza del costo operativo del singolo affidamento che l'ente affidante potrà assumere o come riferimento per la determinazione dell'importo dei corrispettivi posto a base di gara oppure come riferimento per la fissazione dei criteri di aggiudicazione in quanto volti a conseguire determinati obiettivi di efficacia e efficienza. In ragione della complessità della stima dei parametri interessati, è stata inserita una specifica misura volta a garantire la **partecipazione dell'ente affidante** nel processo di determinazione degli elementi utili alla definizione degli atti di sua competenza (Misura 2(6)).

In merito alla **contabilità regolatoria**, Federmobilità e AMP perorano una contabilità per singola relazione ferroviaria; l'Autorità ritiene che si debba posticipare tale regolazione ad un momento futuro perché essa presuppone l'implementazione, da parte delle imprese ferroviarie, di un sistema di contabilità analitica particolarmente oneroso sotto il profilo economico e operativo.

Invece, Trenitalia ha avanzato un'alternativa ulteriore rispetto alle due già esaminate dall'Autorità, e precisamente che la contabilità regolatoria sia strutturata per processi e non per natura. L'Autorità ritiene

che questa alternativa non sia perseguibile, perché soltanto una rilevazione dei costi per natura, così come prevista dall'Atto di regolazione, consente di verificare la correttezza nell'attribuzione dei costi comuni ai vari contratti di servizio, laddove una stessa IF sia incaricata di più servizi di trasporto pubblico ferroviario onerati da OSP. Si è tuttavia reso meno onerosa la certificazione della CoReg per i CdS di valore inferiore a 7,5 milioni di euro annui, consentendo che il soggetto incaricato di certificare la contabilità regolatoria della IF titolare dello stesso possa coincidere con quello incaricato della certificazione del bilancio (Misura 4(12)).

In merito alla **gradazione di applicabilità**, non sono pervenute osservazioni, segno che gli stakeholders apprezzano questa scelta, tuttavia è stato precisato il momento in cui l'Atto di regolazione dovrà essere implementato dagli stakeholders con riferimento alle disposizioni riguardanti l'efficienza e l'efficacia (Misura 1(5)). In particolare, per i CdS già stipulati si distinguono due casi: se è previsto un Piano economico e finanziario, l'applicabilità della Misura 2 deve essere assicurata ad ogni revisione dello stesso che porti ad un Atto aggiuntivo; mentre per gli altri casi, ove il CdS preveda, tra le condizioni a presupposto della revisione del contratto, l'introduzione di disposizioni normative, amministrative o a prescrizioni da parte di Enti o Autorità competenti, l'applicabilità dovrà essere effettuata decorsi cinque anni dall'entrata in vigore dell'Atto regolatorio.

F. IMPATTO DELL'OPZIONE SCELTA

Per una valutazione di impatto della regolazione in argomento, riferita allo *status quo*, sono stati ritenuti rilevanti gli elementi appresso elencati:

- trasparenza verso imprese ed utenti finali, intesa come accessibilità dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche (trasparenza);
- recupero di produttività per mezzo di una gestione efficiente del servizio, che comprende la riduzione dei costi, l'incremento dell'efficacia delle prestazioni, ecc. (efficienza produttiva);
- riduzione dell'asimmetria informativa esistente tra ente affidante e soggetto erogatore del servizio, che si riflette sulla capacità di quest'ultimo di influenzare a proprio favore il prezzo grazie alle maggiori o migliori informazioni possedute, talché il potere *informativo* diventa sinonimo di potere contrattuale ed economico; questo riequilibrio informativo avviene per mezzo di: modifica degli schemi di contratto, corretta disaggregazione e imputazione dei costi alle singole prestazioni, ecc. (riduzione asimmetria informativa);
- obblighi di adempimento sostanziale alle misure regolatorie, incluso oneri amministrativi correlati alla fornitura e scambio di informazioni con la Pubblica Amministrazione (oneri incrementali).

Nella tabella seguente l'impatto fornito dalle misure su ciascuna di queste determinanti è riscontrato unicamente a livello qualitativo mediante una scala a tre valori (basso, medio, alto), mentre lo zero rappresenta impatto nullo.

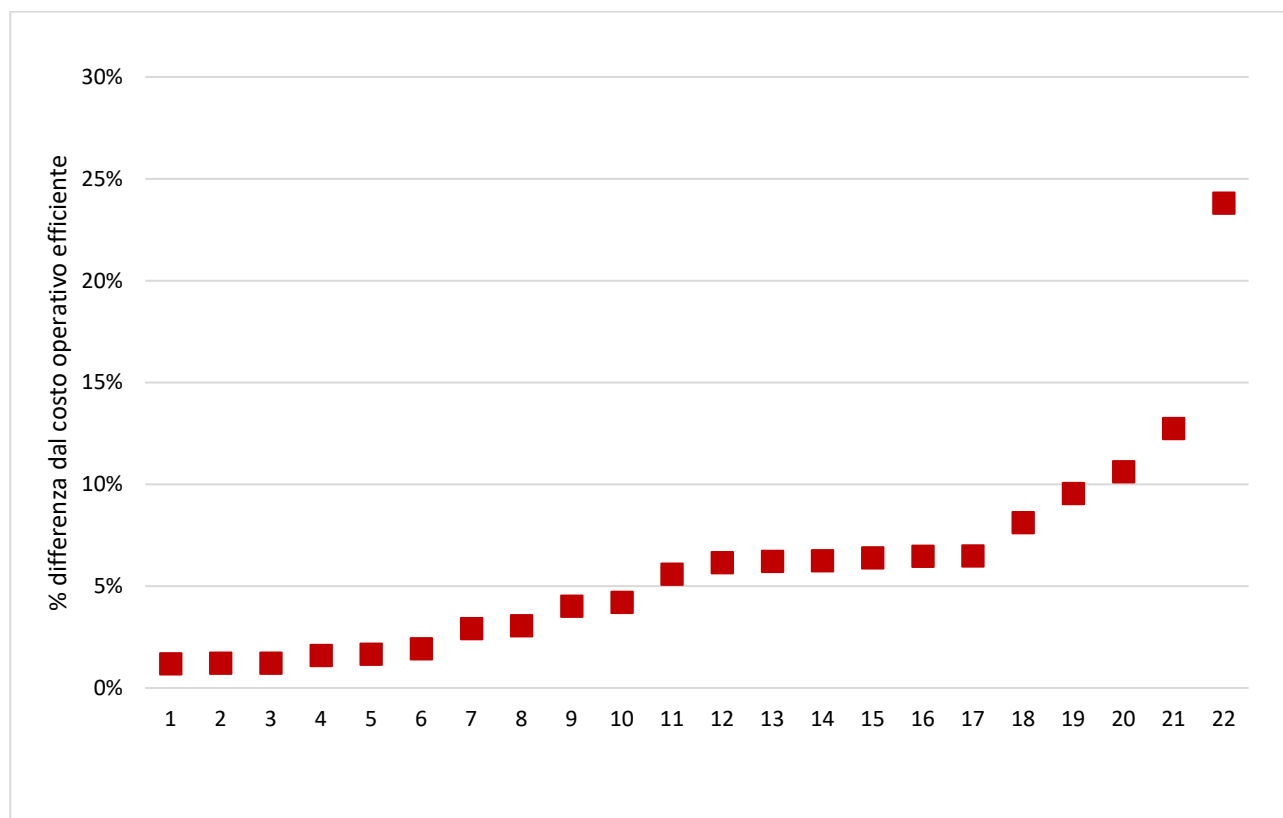
Tabella 7 – Impatto delle misure di regolazione.

Misura	Trasparenza	Efficienza produttiva	Riduzione asimmetria informativa	Oneri incrementali	
				livello	soggetto
1 (Applicazione delle misure)	+	0	0	+	EA
2 (Efficienza degli affidamenti)	+++	+++	++	+++	EA
				++	ART
3 (Rendicontazione CdS)	+	0	++	0	EA
4 (Contabilità regolatoria)	+++	0	+++	+++	IF
5 (Rilevazione tecnica)	+	0	++	++	GI

Legenda impatto: 0 invariato; + lieve; ++ medio; +++ forte

La figura seguente riporta la differenza percentuale tra il costo operativo efficiente ed il costo operativo reale dei contratti di servizio relativi alle imprese Trenitalia e Trenord²¹, ricavata dall'Autorità sulla base della banca dati EFFI mediante applicazione della metodologia *Stochastic Frontier Analysis* (di cui all'Annesso 1 dell'Atto di regolazione).

Figura 145 – Gap di efficienza computati per i CdS (Trenitalia e Trenord).
(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF)



Sono stati valutati i potenziali benefici conseguibili nel caso in cui tutte le attuali gestioni di Trenitalia e Trenord si efficientassero al punto da posizionarsi sulla frontiera efficiente. Tali benefici si verificherebbero sulla base delle diverse tempistiche di applicazione dell'atto di regolazione ai CdS, secondo quanto di seguito riportato:

- i nuovi contratti (2 CdS) recepirebbero immediatamente le misure;
- qualora si verificasse la condizione prevista dalla misura 1.5.a (scostamento tra PEF e CER maggiore del 5% in valore assoluto), allora:
 - i contratti con la clausola di scostamento (12 CdS) sarebbero aggiornati nel 2021;
 - i contratti senza clausola di scostamento (8 CdS) sarebbero aggiornati nel 2024;

²¹ Trattandosi di dati sensibili, i valori vengono riportati in forma anonima omettendo di nominare la regione interessata.

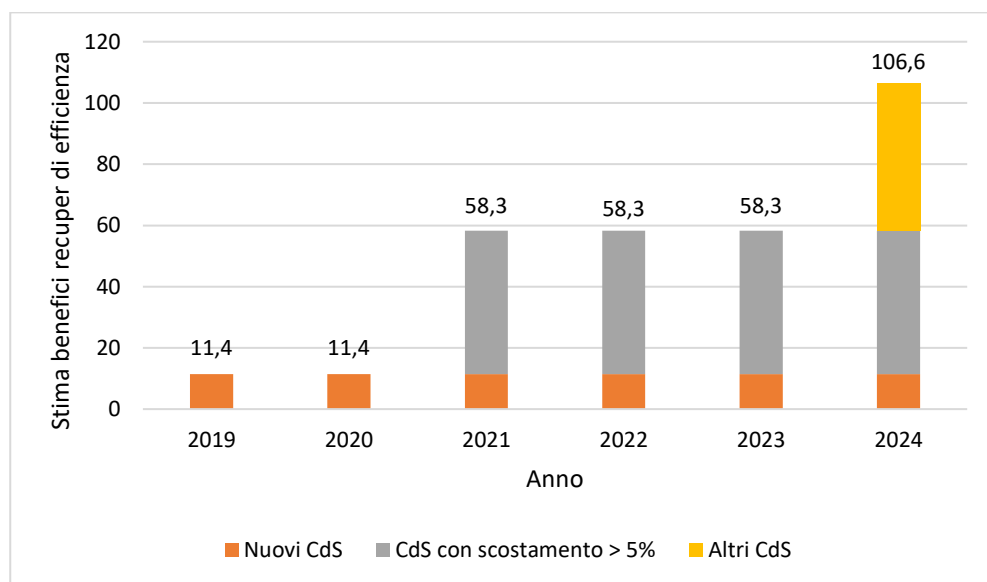
- qualora non si verificasse la condizione prevista dalla misura 1.5.a (cioè per scostamento tra PEF e CER minore del 5% in valore assoluto), tutti i contratti sarebbero aggiornati nel 2024 grazie alla clausola 1.5.c.

I benefici potenziali derivanti dal solo recupero di efficienza, tradotti sul piano economico, corrisponderebbero ad un valore stimato pari a complessivi 106 milioni di euro.

La figura seguente ne fornisce la dinamica temporale secondo la tempistica di applicazione ai CdS vigente.

Figura 26 – Potenziali benefici conseguibili dall'efficientamento computati per i CdS (Trenitalia e Trenord).

(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF)



Infine, deve essere rimarcato l'effetto che si può prevedere nel medio-lungo termine dall'introduzione delle misure di efficienza ed efficacia nel miglioramento della qualità erogata dei servizi, del diminuito costo complessivo degli stessi per la collettività (EA e utenza) che possono ulteriormente agevolare l'utilizzo della modalità ferroviaria rispetto ad altre tipologie di mobilità più impattanti anche dal punto di vista ambientale.

◇◇◇

Il dirigente dell'Ufficio Affari economici

F.to dott.ssa Cinzia Rovesti

APPENDICE 1

Regione	Impresa ferroviaria	Servizi su reti RFI o interconnesse	Servizi su reti isolate
Abruzzo	TUA – Società Unica Abruzzese di Trasporto	X	
Abruzzo	Trenitalia – regionale	X	
Basilicata	Trenitalia – regionale	X	
Calabria	FdC - Ferrovie della Calabria		X
Calabria	Trenitalia - regionale	X	
Campania	EAV - Ente Autonomo Volturno	X	X
Campania	Trenitalia - regionale	X	
Emilia-Romagna	TPER - Trasporto Passeggeri Emilia-Romagna	X	
Emilia Romagna	Trenitalia - regionale	X	
Friuli-Venezia Giulia	FUC - Ferrovie Udine Cividale	X	
Friuli-Venezia Giulia	Trenitalia - regionale	X	
Lazio	ATAC		X
Lazio	Trenitalia - regionale	X	
Liguria	AMT - Azienda Mobilità e Trasporti		X
Liguria	Trenitalia - regionale	X	
Lombardia	Trenord	X	X
Marche	Trenitalia - regionale	X	
Molise	Trenitalia - regionale	X	
Piemonte	BLS	X	
Piemonte	GTT - Gruppo Torinese Trasporti	X	X
Piemonte	SSIF - Società Subalpina di Imprese Ferroviarie		X
Piemonte	Trenitalia - regionale	X	
Puglia	FdG - Ferrovie del Gargano	X	
Puglia	Ferrotramviaria	X	
Puglia	FSE - Ferrovie del Sud Est e servizi automobilistici	X	
Puglia	Trenitalia - regionale	X	
Puglia / Basilicata	FAL - Ferrovie Appulo-Lucane		X
Sardegna	ARST - Azienda Regionale Sarda Trasporti		X
Sardegna	Trenitalia - regionale	X	
Sicilia	FCE - Ferrovia Circumetnea		X
Sicilia	Trenitalia - regionale	X	
Toscana	TFT - Trasporto Ferroviario Toscano	X	
Toscana	Trenitalia - regionale	X	
Trentino-Alto Adige (BZ)	SAD - Trasporto Locale	X	
Trentino-Alto Adige (TN)	TTE - Trentino Trasporti Esercizio	X	X
Trentino-Alto Adige	Trenitalia - regionale	X	
Umbria	Busitalia-Sita Nord	X	
Umbria	Trenitalia - regionale	X	
Valle d'Aosta	Trenitalia - regionale	X	
Veneto	Sistemi Territoriali	X	
Veneto	Trenitalia - regionale	X	

APPENDICE 2

Nell'ambito del procedimento sull'analisi della efficienza del trasporto ferroviario regionale, si è ritenuto di non esaminare, per le finalità di *benchmarking*, il comparto dei servizi ferroviari regionali svolti su rete isolata.

Le ragioni possono ricondursi essenzialmente all'elevato grado di eterogeneità rispetto al resto del comparto, sia sotto il profilo delle norme applicabili che per i diversi aspetti tecnico-economici legati alla gestione del servizio.

Innanzitutto, in base all'art. 1(2) del decreto legislativo n.112 del 2015 che attua la direttiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio tesa ad istituire uno spazio ferroviario europeo unico il contenuto del decreto non si applica alle reti ferroviarie locali e regionali isolate adibite al trasporto passeggeri ed alle imprese ferroviarie che esercitano unicamente servizi di trasporto urbano, extraurbano o regionale su tali reti. In altri termini, il disposto del decreto non può ricondursi a reti le cui caratteristiche peculiari (prevalentemente a scartamento ridotto e non collegate, in termini fisici, alla rete nazionale) le rendono inconfondibili con l'intero sistema infrastrutturale ferroviario, pur riconoscendo alle stesse il proprio contributo alle esigenze di mobilità dei territori dove esse insistono.

Va altresì ricordato che il D.M. 5 agosto 2016, in attuazione del decreto 112/2015 nello stabilire il passaggio di competenza in materia di sicurezza dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti all'ANST (Agenzia Nazionale per la sicurezza delle ferrovie, ora ANSFISA) per tutte le reti ferroviarie strategiche per la costruzione del corridoio unico, non annovera le reti isolate che restano ancora di competenza del MIT. Analogo processo decisionale è stato operato anche per gli interventi sulla sicurezza delle reti ferroviarie ex concesse, interventi rientranti nel progetto di allineamento delle ferrovie interconnesse ai sistemi e alle procedure dell'operatore nazionale.

Ciò premesso e nonostante l'esiguità dei dati raccolti, le informazioni ottenute durante l'indagine sull'efficienza, unitamente alle integrazioni e confronti fatti con lo studio condotto dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome "*Indagine regionale sulla messa in sicurezza delle linee ferroviarie isolate*" anno 2017, su iniziativa della Commissione Infrastrutture, Mobilità, e Governo del territorio, consentono ugualmente di fornire un quadro sulle caratteristiche e le dimensioni del settore.

Le informazioni raccolte sono riassunte nelle tabelle A.1. e A.2 e riferiscono rispettivamente le caratteristiche della rete isolata e la tipologia delle imprese che esercitano su di essa il servizio di trasporto ferroviario.

A) Le reti isolate

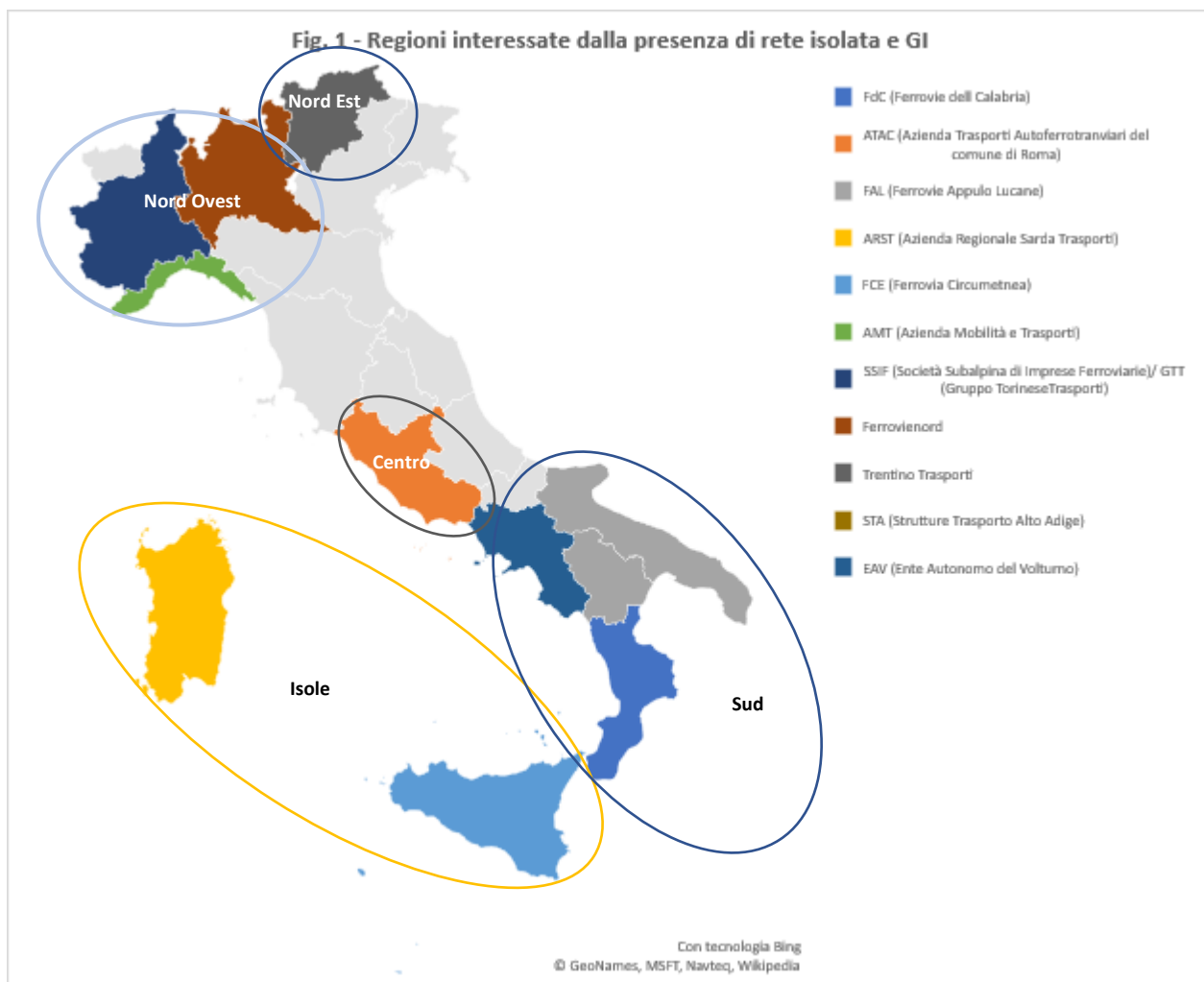
Gli aspetti principali emersi dall'indagine svolta (dati 2016) sono i seguenti:

- Le reti isolate complessivamente considerate sulle quali viene esercitato il trasporto ferroviario onerato da OSP, rappresentano 1.211,123 km²².
- Le reti, di cui al punto precedente, si estendono sul territorio di 11²³ regioni di cui:

²² Il dato è dato da nostre elaborazioni su dati EFFT. Si precisa che il dato riferito alla rete del Lazio, Lombardia e Trentino alto Adige (Provincia Autonoma di Bolzano) si sono utilizzate le informazioni dello Studio svolto dalle Conferenze delle Regioni e delle Province Autonome "*Indagine regionale sulla messa in sicurezza delle linee ferroviarie isolate*" anno 2017, su iniziativa della Commissione Infrastrutture, Mobilità e Governo del territorio.

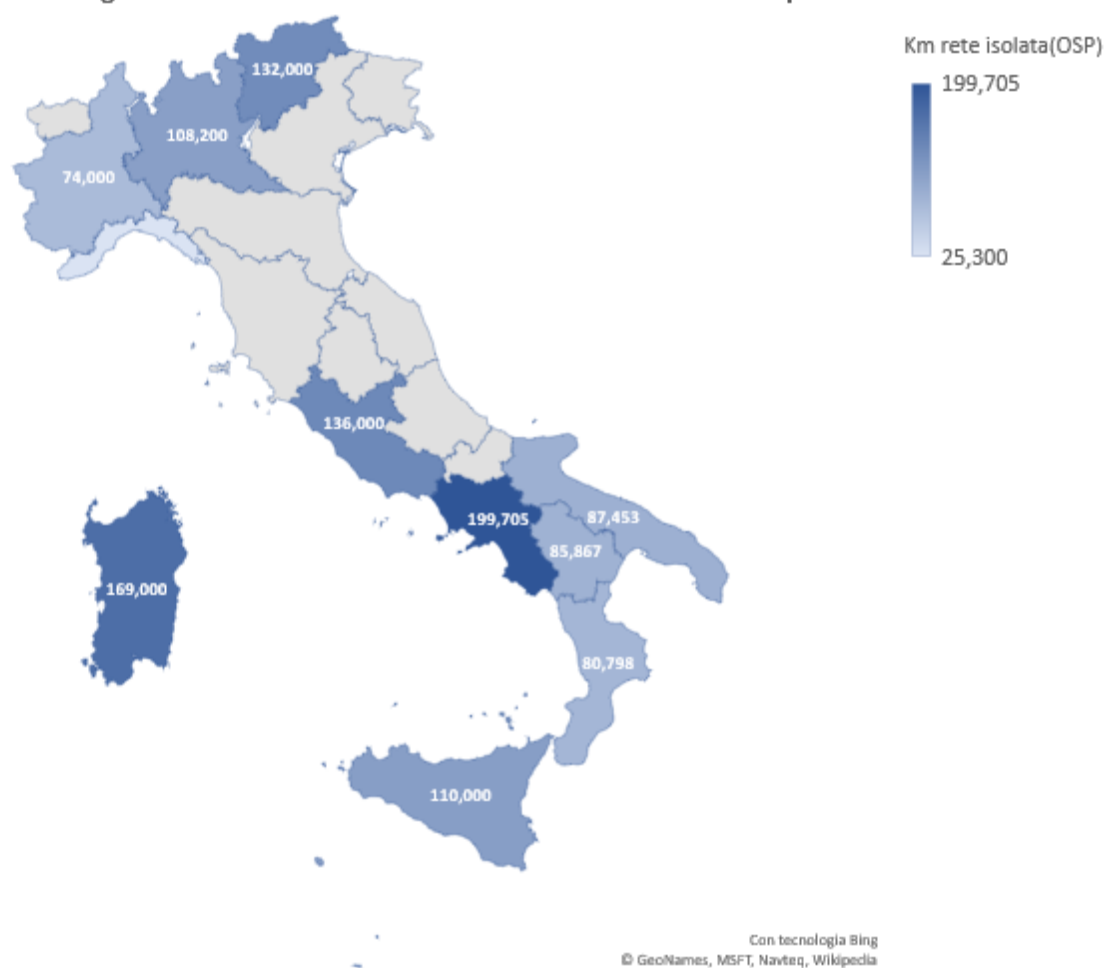
²³ Le regioni sulle quali sono presenti reti isolate sono 12 (con l'Abruzzo). Tuttavia, la rete abruzzese, pari a 102 km, è in fase di ammodernamento e quindi non utilizzata (dato dichiarato dalla Società Unica Abruzzese di Trasporto TUA). Viene quindi esclusa dal computo.

- Al nord-ovest: *Liguria, Piemonte, Lombardia*
- Al nord-est: *Trentino Alto Adige*
- Al centro: *Lazio*
- Al sud: *Campania, Basilicata, Puglia, e Calabria*
- Alle isole: *Sardegna e Sicilia*



- La ripartizione per aree geografiche della rete isolata (fig.2) sulla quale vengono svolti trasporti ferroviari OSP, è la seguente:
 - Nord ovest: 207,500 km.
 - Nord est: 132,000 km.
 - Centro: 136,000 km.
 - Sud: 453,903 km.
 - Isole: 279,000 km.

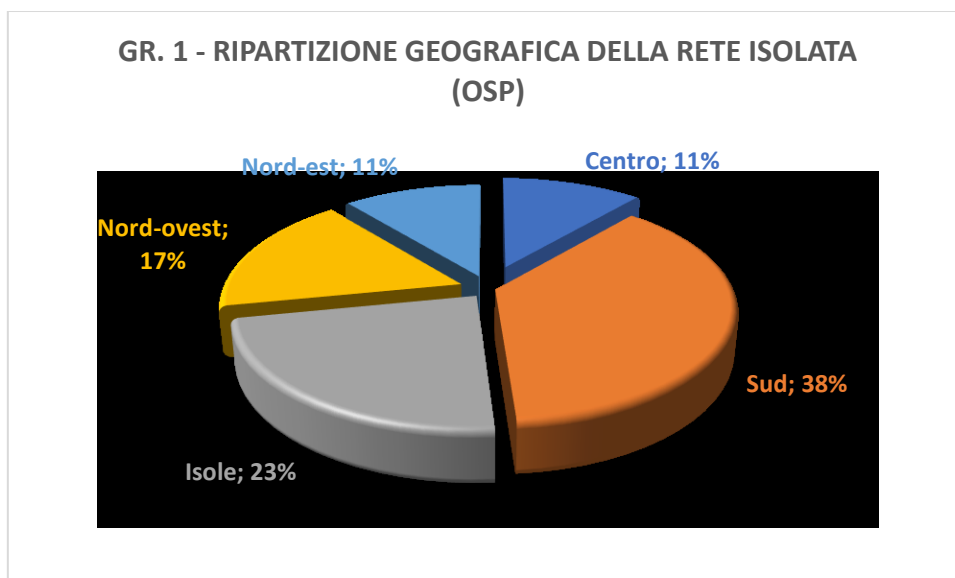
Fig.2 - Localizzazione rete isolata su cui si esercitano trasporti OSP



- Circa il 61% del totale delle reti isolate su cui si esercitano servizi OSP si presenta al sud e nelle isole.
- L'11% del totale si colloca nel Nord-est, in Trentino Alto Adige, mentre l'11% del Centro, il Lazio (grafico 1 e figura 2).
- La Campania è la regione con la rete isolata per servizi OSP più lunga pari a 199,706 km.
- La Sardegna è la regione con la rete isolata totale più lunga pari a 609 km²⁴, di cui 169 km per esercizio servizi da CdS; la differenza è utilizzata per l'esercizio di servizi turistici.
- Il Lazio e la Campania sono le regioni con il numero di tr*km annui e passeggeri al giorno più alto su reti isolate. Circolano sulla rete isolata laziale circa 3.850.000 tr*km annui e 116.100 passeggeri al giorno. In Campania invece, il numero dei tr*km annui è pari a 4.223.560 e quello dei passeggeri che mediamente ogni giorno utilizzano servizi eserciti su rete isolata è pari a 141.933 (si veda tabella A.1). In media il numero di passeggeri al giorno per le altre regioni è di circa 5.000.
- Secondo i dati forniti dalla Conferenze delle Regioni e delle Province Autonome *"Indagine regionale sulla messa in sicurezza delle linee ferroviarie isolate"* (2017), su iniziativa della Commissione Infrastrutture, Mobilità, e Governo del territorio, la rete isolata complessiva presente sul territorio italiano è di 1.654,83 km. In tale computo, tuttavia, non si considera l'Abruzzo, dove sono presenti 102 km di rete isolata in fase di ammodernamento e la Sicilia. Si precisa che la differenza tra questo

²⁴ Vedere tabella A.1 per le fonti

valore complessivo e quello di 1.208,403 chilometri relativi alla rete utilizzata per servizi OSP è da riferirsi alla rete utilizzata per linee che svolgono servizio turistico o il cui utilizzo è sospeso.



B) Le imprese ferroviarie che esercitano il servizio sulla rete isolata.

Le imprese ferroviarie che esercitano servizi di trasporto sulle reti isolate sono 12 e vanno distinte in:

- imprese che svolgono servizio ferroviario regionale esclusivamente su rete isolata;
- imprese che svolgono servizi di trasporto sia su rete interconnessa sia su rete isolata.

Le prime sono 7 e una, la Ferrovia Appulo Lucana, opera in due regioni: Basilicata e Puglia. Le IF che operano, invece, sia su reti interconnesse che su reti isolate sono 5:

- Ente Autonomo del Volturno (EAV);
- Gruppo trasporti Torino (GTT);
- Trenord;
- Trentino Trasporti Esercizio (TTE);
- SAD trasporto Locale.

La quasi totalità delle imprese è verticalmente integrata (vedere tabella A.2), ossia gestore dell'infrastruttura e gestore dei servizi sono riuniti in un unico soggetto. In particolare, sono tutte verticalmente integrate le imprese che operano solo su rete isolata (7 su 12); per le altre, solo 2 (EAV e GTT) sono verticalizzate per un totale di 9 imprese su 12 (dati al 2016).

Le linee da esse esercite sono in totale 28, di cui solo 7 a scartamento standard. Le restanti sono a scartamento ridotto. Secondo lo studio condotto dalla Conferenza delle Regioni e Province Autonome, sul totale di queste linee circolano 303.240 passeggeri al giorno e i treni.km totali prodotti risultano pari a 15.221.475 all'anno.

A.1 RETE ISOLATA							
	Regione	Gestore Infrastruttura	Scartamento (Studio conferenza Regioni)	Km rete isolata per OSP (dati aziende)	km rete nazionale con servizi regionali il cui gestore è RFI (dati RFI)	Numero passeggeri su reti isolate in media giornaliera (Studio Conferenza Regioni)	treni*Km tot annui su reti isolate (Studio Conferenza Regioni)
NORD OVEST	Liguria	AMT(Azienda Mobilità e Trasporti)	Ridotto	25,300	496	750	172.240
	Piemonte	GTT(Gruppo Trasporti Torino)	Normale	42,000	1.895	6.533	416.634
		SSIF(Società Subalpina di Imprese Ferroviarie)	n.d	32,000		n.d	
	Lombardia	Ferrovienord	Normale	108,200	1.736	6.500	1.155.000
Nord Est	Trentino Alto Adige	Trentino Trasporti (Trento)	Ridotto	66,000	356	12.415	803.000
		STA (Strutture Trasporto Alto Adige)	ridotto/normale	66,000			1.210.000
Centro	Lazio	ATAC (Azienda dei Trasporti Autoferrotranviari del Comune di Roma)	ridotto/normale	136,000	1.217	116.100	3.850.000
SUD	Campania	EAV(Ente Autonomo del Volturno)	ridotto/normale	199,785	1.094	141.933	4.223.560
	Calabria	FdC (Ferrovie della Calabria)	Ridotto	80,798	852	3.774	827.728
	Puglia	FAL (Ferrovie Appulo Lucane)	Ridotto	87,453	840	8.673	718.165
	Basilicata	FAL (Ferrovie Appulo Lucane)	Ridotto	85,867	347	1.562	745.148
Isole	Sardegna	ARST(Azienda Regionale Sarda Trasporti)	Ridotto	169,000	430	5.000	1.100.000
	Sicilia	FCE (Ferrovia Circumetnea)	Ridotto	110,000	1.369	n.d	n.d.

Fonte: per la costruzione della tabella è la raccolta dati condotta dall'Autorità. Le caselle in giallo mostrano dati non dichiarati dalle aziende ma di fonte della "Indagine regionale sulla messa in sicurezza delle linee ferroviarie Italiane" svolta dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome nel 2017 - altri dati RFI

A.2 IMPRESE FERROVIARIE E RETE ISOLATA						
	IMPRESE FERROVIARIE	GESTORE INFRASTRUTTURA	Integrate verticalmente		REGIONI	Treni KM anno 2016
			si	no		
RETE ISOLATA	FdC (Ferrovie dell Calabria)	FdC (Ferrovie dell Calabria)	x		Calabria	827.728
	ATAC	ATAC	x		Lazio	3.850.000
	FAL (Ferrovie Appulo Lucane)	FAL (Ferrovie Appulo lucane)	x		Puglia	718.165
	FAL (Ferrovie Appulo Lucane)	FAL (Ferrovie Appulo Lucane)	x		Basilicata	745.148
	ARST (Azienda Regionale Sarda Trasporti)	ARST (Azienda Regionale Sarda Trasporti)	x		Sardegna	1.100.000
	FCE (Ferrovia Circumetnea)	FCE (Ferrovia Circumetnea)	x		Sicilia	n.d.
	AMT (Azienda Mobilità e Trasporti)	AMT(Azienda Mobilità e Trasporti)	x		Liguria	172.240
	SSIF (Società Subalpina Imprese Ferroviarie)	SSIF (Società Subalpina Imprese Ferroviarie)	x		Piemonte	n.d.
ISOLATA E INTERCONNESSA	GTT (Gruppo Torinese Trasporti)	GTT (Gruppo Torinese Trasporti)	x		Piemonte	416.634
	Trenord	Ferrovienord		x	Lombardia	1.155.000
	TTE (Trentino Trasporti Esercizio)	Trentino Trasporti (Trento)		x	Trentino Alto Adige	803.000
	SAD	STA		x		1.210.000
	EAV(Ente Autonomo del Volturno)	EAV(Ente autonomo del Volturno)	x		Campania	4.223.560
						15.221.475